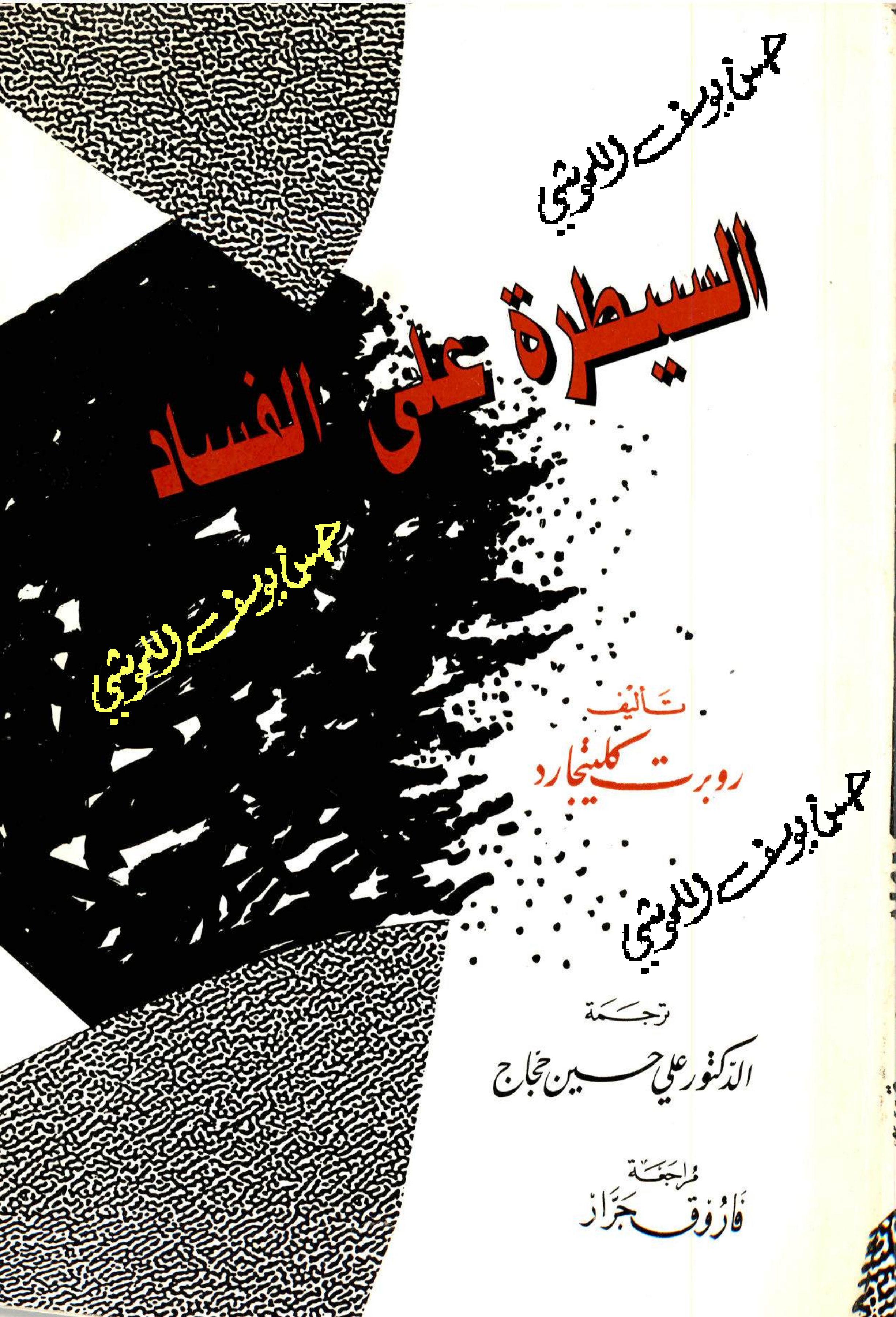
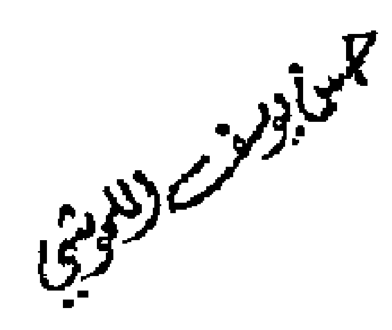


حسن أبو يوسف الكويتي
السيطرة على الفساد
حسن أبو يوسف الكويتي
تأليف
روبرت كليتجارد
حسن أبو يوسف الكويتي
ترجمة
الدكتور علي حسين حجاج
مراجعة
فاروق جرار

السيطرة على الفساد



CONTROLLING CORRUPTION

ROBERT KLITGAARD

٣٥٠٫٩٩٤

كلي   كليتجارد، روبرت

السيطرة على الفساد/ روبرت كليتجارد؛ ترجمة
علي حسين حجاج؛ مراجعة فاروق جرار. – عمان:
دار البشير للنشر والتوزيع؛ ١٩٩٤.

٢٨٥ص

١– فساد (سياسة)   ٢. (سياسة) –
دول نامية أ. حجاج، علي حسين، مترجم ب. جرار،
فاروق: مراجع   جـ. العنوان

دار البشير

ص.ب (١٨٢٠٧٧) / (١٨٣٩٨٢)
هاتف: (٦٥٩٨٩١) / (٦٥٩٨٩٢)
فاكس: (٦٥٩٨٩٣) تلكس (٢٣٧٠٨) بشير
مركز جوهرة القدس التجاري / العبدلي
عمان – الأردن

Dar Al-Bashir
For Publishing & Distribution
Tel: (659891) / (659892)
Fax: (659893) / Tlx. (23708) Bashir
P.O.Box. (182077) / (183982)
Jerusalem Jewel Trade center Al-Abdali
Amman - Jordan

السيطرة على الفساد

تـأليف

روبرت كليتجارد

ترجمة

الدكتور علي حسين حجاج

مراجعة

فاروق جرار

دار البشير

إلى توم شيلنغ

في تقديري أن الموضوعين لم ينفصلا قط، فالحافز على البحث النظري الأمثل جاء حصراً، وبصورة تكاد تكون تامة، من الانشغال (والافتتان) بالمشاكل «التطبيقية»؛ وتوضيح الافكار النظرية، كان يعتمد بصورة مطلقة على التعرّف على الأمثلة الحية.

توماس سي. شيلنغ، إستراتيجية الصراع

بسم الله الرحمن الرحيم

المحتويات

تصدير الطبعة الشعبية ذات الغلاف العادي

أول ما ينبغي قوله هو أن الفساد موضوع حسَّاس.

ومن خلال تجربتي مع صانعي السياسات والطلاب من أقطار كثيرة، فإن موضوع الفساد يثير نمطاً محدداً من أنماط ردود الفعل. فهو موضوع يتحاشى الناس ذكره أولاً، ويتلمسون الأعذار لتجنب الخوض فيه ثانياً، وأخيراً قد تصل الى تحليل مفيد له، لو أسعفك الحظ.

تحاشي ذكر الفساد: عند ذكر الفساد، تواجه ردٌ يكاد يكون إنعكاسياً لا إرادياً. إذ سيقول لك قائل، بصريح العبارة، «لا يمكن عمل أي شيء ازاء الفساد. والفساد في كل مكان من العالم، وظل موجوداً عبر التاريخ كله. فالفساد في أمريكا، وفي اليابان وليس في هذا البلد التي سنسميٌها س فحسب. وإذا كان الجالسون على القمة فاسدين، وإذا كان النظام بأكمله فاسداً، كما هو الحال في هذا البلد، فلا أمل يرتجى». وتوضح مقالة نشرت في غواتيمالا وجهة النظر التي تنبىء بالخطر وواسعة الانتشار هذه، وتبتدىء بقولها: عندما ينتصر في المجتمع مَن هو مجرد من الحياء؛ وعندما يُعجب الناس بالُمسيء؛ وعندما تنتهي المبادىء ولا تعمُ إلا الإنتهازية؛ وعندما يتسلّم المتغطرسون الحكم ويتحمّل الناس ذلك؛ وعندما يصبح كلُّ شيء فاسداً وتسكت الغالبية على ذلك لأن نصيبها لا زال ينتظرها....» وبعد سلسلة من مثل هذا التفجّع يختتم المؤلف بقوله: «عندما تتجمّع كلُّ صيغ «عندما» هذه، فلربما يكون قد آن الأوان كي نخفي أنفسنا ونعلّق المعركة، وحان الوقت كي نتوقف عن مصارعة طواحين الهواء، وجاء وقت إعادة النظر في نشاطاتنا وإعادة تقويم من هم حولنا والعودة لأنفسنا»(١).

تلمُس الأعذار: بعد ذلك تسمع من يقول إنه ليس هناك ما يجب عمله إزاء الفساد. وقد ظل رد الفعل هذا شائعاً بين العلماء الإجتماعيين. فقد يقول لك أحد علماء الأنثروبولوجيا: «إن الرشاوى شكل من أشكال تقديم الهدايا ينسجم مع الأعراف المحليّة». أما

مَن كانت عنده ميول إقتصادية، فإنه يلاحظ التشابه بين الرشوة وسعر السوق عندما لا يسمح بإقامة السوق؛ ولسان حاله يقول: أليست هذه «سوقاً فعّالة؟» أما العالِم السياسي فهو يشير الى أن الرشاوى النقدية قد تكون هي الوسيلة الوحيدة للإعلان عما يرغب فيه الإنسان في الأوضاع الظالمة؛ وهكذا يكون الفساد قناةً هامة للمشاركة السياسية. ويجزم بعض العلماء الإجتماعيين أنه لا يمكن التفريق بين الرشاوى والصفقات (التجارية). وأن محاولة التفريق بينهما تعني استيراد افتراضات يفترضها الناس في الدول الغربية أو تعني أنك تحاول تطبيق معايير افتراضاتك الخاصة. فالرشوة والأجر مقابل أداء خدمة ما والهديّة كلها، من وجهة النظر التحليلية كما يقال، أمور واحدة(٢). وهكذا فلا ينبغي لنا ـ كما تتفق كل هذه الآراء ـ أن نتوقف طويلاً عند الفساد، أو، إن حصل وتوقفنا عنده، فلا ينبغي أن ندينه، إذ أن هناك أعذاراً كثيرة (نتلمسها) لعدم الخوض في مشكلة الفساد.

تحليل الفساد: ولكنّ رد الفعل التالي لذلك مشجع أكثر من ذلك. فإذا ما تطرّقنا لموضوع الفساد، وحمل الحديث عنه محمل الجد، فإن اولئك الذين تحاشوا الحديث عنه أو تلمسوا الأعذار لوجود هذه الظاهرة يبرهنون هم أنفسهم على أنهم قادرون على تحليل المواقف الحقيقية التي يجري فيها الفساد وقادرون كذلك على وضع الحلول الناجعة.

وهذا الكتاب أعد لمساعدة القراء على تحليل السلوك الفاسد وتقرير ما الذي يرون ضرورة عمله ازاءه. والكتاب يدعو هؤلاء القراء الى طرح ما تكون لديهم من آراء ساخرة مسبقة حول الموضوع، جانباً، وقراءة ما فيه من محتوى بعقل مفتوح.

فالفساد من بين المشاكل التي تحظى بالأولوية في دول العالم النامي، وأخذ يحظى بالمزيد من العناية والإهتمام ونحن ندخل العقد الأخير من القرن العشرين. وبينما تنزلق الدول الفقيرة الى أعماق جديدة من المتاعب الإقتصادية، فإن الدمار الاقتصادي والإجتماعي الواسع النطاق الذي يسببه الفساد لا يمكن تحاشيه أو تلمس الأعذار له. ولقد أصبح الفساد يشكل، في طول العالم وعرضه، قضية مركزية بصورة متزايدة سواء أكان ذلك في الانتفاضات الشعبية أو في الحملات الانتخابية. وقد بادرت منظمات المساعدات الدولية مثل البنك الدولي، ووكالة الولايات المتحدة للانماء الدولي ومؤسسة التعاون الفرنسي، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية،

خلال العامين الماضيين، الى تنظيم مجموعة من الندوات والبرامج التي تهتم بموضوع الفساد ومعالجته.

لكنّ تحليل السياسات الخاصة بالفساد ظل متخلفاً عن ذلك. ولا مراء في أن الأبحاث العلمية تظهر كيف أن السعي للحصول على الأجر و «النشاطات غير الانتاجية التي تسعى للحصول على الربح بطريقة مباشرة» يمكن لها أن تكون ضارة بسبب تشويهها للحوافز في الحصول على ذلك الأجر أو الربح(٣). ولكن الأبحاث الأكثر حداثة، حول أثر استخدام النفوذ في المؤسسات، تكشف عن وجود مصادر أخرى للتشويه(٤). كما يؤكد البحث التجريبي، مدعماً بالوثائق، أن الفساد، على الرغم من الأعذار التي يقدمها علماء الاجتماع، ضار في الواقع(٥).

ومع ذلك فلا يقال سوى القليل عن كيفية الحد من الفساد. وكنموذج لهذا الموقف من الفساد، نذكر مقالة ظهرت حديثاً وتضم نماذج من السلوك الفاسد ومدى انتشاره. ويقول المؤلف في ختام مقالته: «تهدف هذه المقالة الى فهم الأساس الاقتصادي الدقيق للفساد ولا تهدف لاقتراح السبل لمحاربة هذا الفساد. ومع ذلك فإن من المناسب أن نبدي بعض الملاحظات حول الخط العام الذي يلزم اتخاذه لمهاجمة الفساد». وفي أعقاب هذه العبارة يأتي المؤلف بفقرة واحدة فقط من النصائح التخطيطية المبهمة والتي، بالتالي، لا جدوى ترتجى منه(٦).

ويحاول هذا الكتاب أن يأخذ الجوانب العملية من مشكلة الفساد مأخذ الجد. وهو يقدم أدوات تحليلية ودراسة حالات فساد معينة، يؤمّل منها أن تستثير الحماس لمعالجة الموضوع وأن تؤدي الى حلول خلاّقة له.

تعريف الفساد وأسبابه الحقيقية

لن أطيل الحديث عن تعريف الفساد. فالفساد يوجد عندما يحاول شخص ما وضع مصالحه الخاصة، بصورة محرّمة أو غير مشروعة، فوق المصلحة العامة أو فوق المُثُل التي تعهد بخدمتها. ويأتي الفساد على أشكال عدّة ويتراوح ما بين الأمور التافهة الى الأعمال الكبيرة جداً. فهو قد ينطوي على سوء استخدام أدوات السياسات العامة ووسائل تنفيذها ـ مثل التعرفة والإئتمان، وأنظمة الري وسياسات الإسكان، وتنفيذ القوانين والقواعد الخاصة بالسلامة العامة،

ومراقبة تنفيذ العقود، وتسديد الديون ـ أو إجراءات أخرى أقل شأناً. وقد يكون الفساد في القطاع الخاص أو القطاع العام ـ وغالباً ما يحدث في القطاعين في آن معاً؛ وفي بعض الدول النامية أصبح الفساد يتم بصورة منظمة.

وقد ينطوي الفساد على الوعيد والتهديد أو عليهما معاً؛ وقد يبدأ من قبل موظفٍ عام أو من عميل (زبون) له مصلحة شخصية؛ وقد ينطوي على تغاضيات أو عمولات، وقد يكون بسبب أداء خدمة ما محرّمة أو غير مشروعة أو خدمة مشروعة، وقد يجري داخل مؤسسة عامة أو خارجها. ويصعب ترسيم الحدود الفاصلة للفساد لأن هذه الحدود تتوقف على قوانين وعادات محلية. لذلك فإن أول عمل ينبغي التصدي له عند القيام بتحليل السياسات هو الفصل بين أنماط السلوك الفاسد والسلوك المحرّم أو غير المشروع في الموقف الذي نحن بصدده، ومن ثم البحث عن أمثلة واقعية(٧). وأبدأ ذلك بدراسة خمس حالات فساد وكيفية معالجتها.

ولن أطيل الحديث عما يمكن أن يطلق عليه اسم الأسباب الحقيقية أو الجوهرية للفساد. ومثال على النزوع الى هذا الجانب المضاد (أي البحث عن الأسباب الحقيقية) كتاب ظهر حديثاً كتبه فرانسيسكو راميريز توريس، وهو محاسبٌ نيكاراغوي. وبعد أن يشير الكاتب بصورة مفصلة الى أن الفساد سببه الأسرة، والمدرسة، والموقف من العمل، وإقامة المشاريع، والأمة، والموقف الدولي، يخلص الى مستوى الفرد الذي ينتهك القوانين. وفي هذه الحالة يجد أن من بين أسباب الفساد الإفراط في المشروبات الكحولية، والممارسات الغرامية الخارجة عن نطاق الزوجيّة، والخسائر المالية الناجمة عن عمليات المضاربة، والإفراط في المقامرة، وهي «أسباب ترتبط بالغرور»، وسوء التنظيم الإداري والإستياء داخل المؤسسات التجارية والصناعية، والإحباط في العمل، و «التعطّش للثراء غير المشروع»، وخمسة أسباب أخرى(٨).

ولأسباب عملية وجدت أن من المفيد أن أحصر هذه الهموم، وهي بدون شك هامة جداً، في نطاق معالجة محدودة، وأركّز اهتمامي، عوضاً عن ذلك، على قضايا أخرى. وحتى مع وجود الناس الذين لا يتصفون بالكمال ومع وجود المجتمعات والنظم الدولية غير الكاملة، كما نرى في الوقت الحاضر، فما الذي يمكننا عمله كي نحدّ من الفساد، إذا كنا لن نستطيع قط القضاء عليه قضاء مبرما؟ وما الذي يمكن لنا أن نتعلمه من تجارب الدول الأخرى في هذا

الشأن؟

ولنمعن النظر في الفقرة التالية التي اقتطفت من مقالة شيِّقة كتبها العالم الاقتصادي توماس سي. شيلنغ:

«إن أية منظمة أو مؤسسة تجارية أو غيرها هي نظام معلومات وقواعد لاتخاذ القرارات، وحوافز؛ وأداؤها يختلف عن أداء الأفراد العاملين فيها. فالمنظمة يمكن أن تكون مُهْمِلة دون أن يكون أي من الأفراد العاملين فيها مهملاً. وتوقع أن تعكس المنظمة خصائص الأفراد العاملين فيها، وإلصاق الخصائص التي يراها المرء في المنظمة بالأفراد العاملين فيها، يعني تبني المغالطة التي يطلق عليها علماء المنطق اسم «مغالطة التركيب». والمغالطة ليست خطأً ولكنها يمكن أن تكون مضللة»(٩).

ويناقش شيلنغ هنا موضوع المسؤولية الاجتماعية للعمل التجاري، ولكن نفاذ بصيرته في هذا الشأن ينطبق على الموضوع الذي نحن بصدده في هذا الكتاب كذلك. إذ غالباً ما يُفترض أن مؤسسات أو حكومات بأجمعها فاسدة لمجرد أن الناس العاملين فيها ليسوا على خُلُق، ويُستنتج من ذلك أنه لا يمكن عمل أي شيء للحد من الفساد إلا بقيام أجيال تتربى على الأخلاق. ولكن لنطرح مغالطة التركيب جانباً. ودعنا نسأل، عوضاً عن ذلك، كيف يمكن للمنظمات والدول تغيير «أنظمة المعلومات، وقواعد اتخاذ القرارات والحوافز» فيها حتى يمكن الحد من الفساد.

المجازات الاقتصادية

عند التصدي لهذا السؤال، يستخدم هذا الكتاب المجازات الاقتصادية على مستويين: الأول، يأخذ في الاعتبار الحسابات الاقتصادية لأحد الموظفين العامين (ولنقل عنه عامل) - على سبيل المثال جابي ضرائب أو مدع عام أو موظف في دائرة المشتريات. والمجاز الاقتصادي يقول إن هذا الموظف العام (أو العامل) عندما يواجه موقفاً فيه رشوة فإنه يجري حساباته، ويوازن بين المكاسب الشخصية المحتملة نتيجة لقبوله الرشوة والقيام بعمل فاسد من جهة والخسائر الشخصية المحتملة من جراء قبوله الرشوة من جهة أخرى. (وتحليل مماثل يمكن أن ينطبق على حالة الشخص الذي يقدم الرشوة). والنقطة العملية في هذا المجاز هي أن المكاسب والخسائر

المحتملة التي يحققها هذا العامل يمكن أن تتأثر بفعل السياسات العامة والإدارة.

وينبغي على صانع السياسات أو المدير أن يجري هو الآخر، حساباته. وأفترض، في هذا الكتاب، ولأغراض التحليل، أن القارىء هو الرئيس أو صانع السياسات، ويكون من المؤكد اذاً أنه يعمل لتحقيق الصالح العام. فالرئيس يواجه اجراء موازنة أخرى، بين الفوائد الاجتماعية التي يمكن جنيها من الحد من النشاط الفاسد للعامل من جانب، والخسائر الاجتماعية الناجمة عن مختلف الخطوات اللازمة للحد من ذلك النشاط الفاسد. والصيغة التي تتكون من الجمع بين هذين المجازين هي نموذج الرئيس والعامل والعميل (الزبون) الذي يجري بحثه في الفصل الثالث.

لقد وجدت أن المجازات الاقتصادية مفيدة في العمل مع صانعي السياسات في الدول النامية. فمثل هذه المجازات تمكّنهم من مواجهة موضوع الفساد دون أن يقعوا في شراك الأخلاقيات والحساسيات المحلية. فالمجازات الاقتصادية والإطار العام لبحثها هي من الأمور الجديدة على صانعي السياسات والطلبة الذين يدرسون مثل هذا الموضوع؛ كذلك فإن هذه المجازات أيضاً مطهّرة أو مضادة للفساد أي أنها «آمنة» (قارن بينها وبين طريقة تقوم على الأخلاق الإسلامية أو القانون الروماني أو الروح المهنية). ففي المثال الأول يصبح الفساد مجرد مشكلة أخرى يجري تحليلها بوسائل السياسات العامة والادارة.

والغرض من استخدام اسلوب المنطق الاقتصادي ليس لايجاد نموذج شكلي (نظري) أقرب ما يكون للكمال مع الافتراضات التي تقيّد، بالضرورة، تطبيقه الى حدٍ كبير. بل إنني أسعى في الفصل الثالث للوصول الى إطار عمل استكشافي يمكن له أن يساعد صانعي السياسات على التفكير، بطريقة خلاّقة أكثر، في ايجاد طرق للتحكم في الفساد.

أمثلة واقعية

يستخدم الكتاب اسلوب دراسة الحالة لاستكشاف وتطوير اطار عمل لصانعي السياسات. وبالنسبة للموضوعات الحساسة من مثل موضوع الفساد فإن من المفيد البدء بالمسائل المحسوسة. ولهذا السبب، يقدم الكتاب دراسة حالة الفلبين في الفصل الثاني قبل استكشاف نماذج السلوك الفاسد وطرق معالجتها.

والكثيرون من القراء الذين لديهم معرفة بالدول النامية الأخرى سيتعرّفون على المشاكل الصعبة التي واجهت القاضي بلانا. فقد بيعت المراكز الوظيفية لمكتب ضريبة الدخل المحلي الحكومي الفلبيني بالمزاد العلني داخل ذلك المكتب لأن الفساد جعلها وظائف تدرّ أرباحاً طائلة. فالموظفون الرسميون كانوا يأخذون الرشاوى لتخفيض الالتزامات المالية لدافعي الضرائب. والأموال التي يتم الحصول عليها بصورة سريعة والاختلاس، كمثالين فحسب على نوعين مختلفين من أنواع الفساد، كانا نوعين واسعي الانتشار وكان موظفو الضرائب يقومون أحياناً بابتزاز الاتاوات من دافعي الضرائب. ووصل الفساد المضطرد أعلى المراتب في تلك المؤسسة، حتى الى الوحدة التي كانت مهمتها تحرّي الفساد. ويقال إن الثقافة الفلبينية تشجّع كل هذا ـ إذ يعزو ستانلي كرناو، على سبيل المثال، الفساد في الفلبين الى ما يطلق عليه هناك اسم نظام الكمبرادازغو، وهو شبكة طقوسية من الأقارب، والأقارب بالتبنّي التي تتحكم في ولاء الفلبينيين أكثر من أية مؤسسة رسميّة أخرى، كما يعزوه الى الخاصيّة الثقافية المعروفة في اللغة الفلبينية باسم يوتانغ نالؤب «دَيْن الإعتراف بالجميل»[١٠]. بل إن رئيس جمهورية البلاد نفسه عرف عنه أنه فاسد. وفي ظل هذه الظروف، فإن الكثيرين من القراء ـ والكثيرين من صانعي السياسات ـ قد يخامرهم اليأس من أن القاضي بلانا قد لا يستطيع عمل شيء إلا القليل بل قد لا يستطيع عمل أي شيء على الإطلاق.

ولحسن الحظ، فإن الاستنتاج الذي توصل اليه القاضي بلانا كان عكس ذلك. وكما سنرى في الفصلين الثاني والثالث، فقد شنّ حملة هي مضرب المثل ضد الفساد. والمثل الذي يقدمه ينبغي أن يساعد على حل رموز الفكرة القائلة إنه لا يمكن عمل أي شيء إزاء الفساد. وبربط هذه الحالة مع التحليل الاقتصادي المذكور آنفاً، فإنني آمل أن يكتسب القارىء فهماً أعمق لكليهما.

أما باقي الحالات التي جرت دراستها وتضمنها هذا الكتاب فتشمل مجالات (مثل الشرطة ووكالات الجمارك والمشتريات وايصال الخدمات) وأنواع من السلوك غير المشروع (مثل الرشوة والابتزاز والمال السريع ودفع العمولات والتواطؤ والاحتيال) كما تشمل بلاداً مختلفة. أما حالات الفساد القضائي والسياسي على المستويات السياسية العليا فإنها، مع الأسف الشديد، غير مضمنة في الكتاب. والفصل السابع يذهب أبعد من تصميم الاجراءات

المضادة للفساد الى استراتيجيات تنفيذ هذا التصميم - وعلى سبيل المجاز، لا مجرد وصف الدواء الذي ينبغي على المريض أن يأخذه بل كيفيّة حثّه على أخذه.

ويستعرض الفصل الأخير بعض النتائج الرئيسية للبحث ويقدم بعض الاقتراحات لاجراء المزيد من الأبحاث في موضوع الفساد في المستقبل. وسيتضح من خلال ذلك أنني أعتبر الكتاب خطوة استكشافية أولى بحاجة كبيرة الى المزيد من العمل النظري والتجريبي. كما يقدم الفصل الأخير بعض الأفكار حول ما قد يكون من أثر للطريقة التي اتبعت في الكتاب على ميدان «الادارة التنموية» وبصورة عامة على دراسة البلدان النامية.

وآمل أن يوضح الكتاب طريقة في التفكير حول تحليل السياسات. وعند مواجهة موضوع مثل موضوع الفساد، فإن المهمة الأولى هي تفصيل أنواع الفساد ومجالاتها ومدى خطورتها والمنتفعين والخاسرين من ورائها. ويتصدى المرء لموضوع غاية في الحساسية بتسليط الضوء لا على أشكال الفشل الأخلاقي لدى الأفراد بل على أشكال الفشل البنيوي للمعلومات والحوافز. ويستخدم المرء نظرية تبسط الأمور للتوصل لا لنموذج أقرب ما يكون للكمال ضمن افتراضات تحد من قدرته على التطبيق، بل لاطار عمل استكشافي يمكّن مَن كانت مهمتهم حل المشاكل من التصدي لمشكلة الفساد الشائكة كل وفق ظروفه المختلفة عن غيرها والمتفرّدة في نوعيّتها. وفي خاتمة الأمر، فإن الباحث يحاول القاء الضوء على صلاحية اطار العمل ومحدودياته باللجوء الى الأمثلة الواقعيّة.

شكر وعرفان

لقد حباني الكثيرون بمساعدتهم وتشجيعهم. فقد قدم لي كل من سيما حفيظ وكمران اسلام خان وبول خو وديبورا ماثيوس وجاسنتو سوليز وفرانك وُنج، وبصورة خاصة آنا تيريزا غوتييريز سان مارتن، مساعدة بحثيّة ممتازة. وقد ساعدني كل من ليونور ماغتوليس - برايونيس وليديفينا كارينو وراؤول دي غوزمان في بحثي في دراسة الحالة الفلبينية. أما الدراسة التي أعدها جورج مارتن عن كوريا فقد خدمت بحثي كنقطة انطلاقٍ للتحليل الذي قمت به في الفصل السادس. كما تلقيت تعليقات واقتراحات على هذا الجزء أو ذاك من الكتاب من كل من إدوارد بانفيلد ولديفينا كارينو وروبرت كولام ومِيا دي كويْجبير وشانتيانن ديفاراجان

وجيمسون دوغ و لورنس دوغرتي وديفيد إيلوود وأوليفيا غولدن وفيليب هيمان وإيرا جاكسون وديرك ليبارت وناثنيال ليف وهيرمان ليونارد ومارك ليندنبرغ وجورج مارتن وجون دي مونتغمري وجوزيف ناي ودوايت بيركنز وسوزان روز ـ أكرمان وبنغت سانديبرغ وجريجوري تريفرتون وريموند فيرنون ومايكل والاس وجيرالن وايت وريتشارد زيكهاوزر. كما أنني مدين بالشكر لكل من غراهام أليسون من كلية كينيدي لأنماط الحكم وبروس بوشي من مؤسسة فورد في ريودي جانيرو ومارك ليندنبرغ من معهد أمريكا الوسطى لإدارة المشاريع في كوستاريكا. وقد أتاحت لي منحة دراسية من مؤسسة راسل سيج فرصة التفرغ لإكمال هذا الكتاب. كما أنني مدين بالشكر بصورة خاصة لمارشال روبنسون. كما أن برنامج الشركات اليابانية الكبرى بكلية كينيدي لأنماط الحكم ساعدني كذلك بدعم المراحل الأخيرة من الكتابة. كما أصبح بالامكان إصدار الطبعة الاسبانية من الكتاب (كونترولاندو لاكوربسيون، لاباز: ايدوتوريال كويبوس، ١٩٩٠) بفضل المساعدة التي قدمتها لي مؤسسة هانز سيدل. وأتوجه بالشكر الخاص لكل من توماس سي. شيلنغ وريتشارد زيكهاوزر لتقديمها المساعدة في الوقت الذي كنت فيه بحاجة لها بالفعل.

والتوضيح المعتاد عند طبع الكتب، والذي يتم بموجبه اعفاء هؤلاء الزملاء وهذه المؤسسات من أية مسؤوليةمستقبلية ازاء ما جاء في الكتاب (وتحملي هذه المسؤولية إن وجدت)، ينطبق على هذا الكتاب كذلك.

ولمن كان مهتماً بمتابعة موضوع هذا الكتاب فإني أوصي بقراءة كتاب جون تي نونان الموسوم بـ «الرشاوي»[11]. فهو تقرير علمي لما يمكن أن يطلق عليه تطوّر الرشوة من أقدم الأزمنة حتى الوقت الحاضر. ويوضح نونان كيف أن مختلف المجتمات والثقافات قد فرّقت، بدرجات متفاوتة من الدقة والأثر العملي، بين «الرشاوى» و «الصفقات». ويؤكد نونان على الجوانب الأخلاقية، بل والدينية، للفساد والتي استثنيناها من البحث في هذا الكتاب. وهو لا يتناول المسألة التي يتصدى كتابي هذا لدراستها وهي السياسات العملية للحد من الفساد، ولا يتناولها إلا بصورة غير مباشرة. ونتفق نحن الاثنان على أن «الفساد هو العلة الكبرى، بعد عِلّة الطغيان، التي تصيب الحكومات. ولذا فالجراحون المهرة بحاجة الى أكثر من طريقة واحدة لمعالجة المرض» (ص٧٠٠).

روبرت كليتجارد

لاباز، بوليفيا — **٣٠ تشرين ثاني (نوفمبر) ١٩٩٠**

Notes

1. Marta Altolaguirre, "Cuando Sucede . . . ," *La Prensa* (Guatemala City), 22 February 1990 (my translation).

2. The classic statement is Marcel Mauss, *The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*, trans. Ian Cunnison (New York: W. W. Norton, 1967 [1925]). For differing views, see Colin Camerer, "Gifts as Economic Signals and Social Symbols," *American Journal of Sociology* 94, Supplement (1988), and Robert Klitgaard, "On Tributes," in *The Strategy of Choice*, ed. Richard J. Zeckhauser (Cambridge: MIT Press, 1991).

3. For example, Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978); T. N. Srinavasan, "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development," *Asian Development Review* 3 (1985): 38–58; and Robert P. Inman, "Markets, Government, and the 'New' Political Economy," in *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, ed. Alan J. Auerbach and Martin Feldstein (Amsterdam: North-Holland, 1987).

4. For example, Paul Milgrom and John Roberts, "An Economic Approach to Influence Activities in Organizations," *American Journal of Sociology* 94, Supplement (1988): S154–S179; Milgrom, "Employment Contracts, Influence Activities, and Efficient Organization Design," *Journal of Political Economy* 96 (Jan.–Feb. 1988): 42–60.

5. See Chapter 2. Additional references include United Nations, *Corruption in Government*, TCD/SEM. 90/2. INT-89-R56. (New York: United Nations Department of Technical Co-operation for Development, 1990); Marcela Márquez, Carmen Antony, José Antonio Pérez, and Aida S. de Palacios, *La Corrupción Administrativa en Panamá* (Panama City: Instituto de Criminologia, University of Panama, 1984).

6. Harendra Kanti Dey, "The Genesis and Spread of Economic Corruption: A Microtheoretic Interpretation," *World Development* 17 (April 1989): 510.

7. For an interesting differentiation of forms of corruption—or "the politics of the gut"—in Africa, see Jean-François Bayart, *L'État en Afrique: La Politique du Ventre* (Paris: Fayard, 1989): 87–138.

8. *Los Delitos Económicos en los Negocios* (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), 22–26, 40–50.

9. Thomas C. Schelling, "Command and Control," in *Social Responsibility and the Business Predicament*, ed. James W. McKie (Washington: The Brookings Institution, 1974): 83–84.

10. Stanley Karnow, *In Our Image: America's Empire in the Philippines* (New York: Random House, 1989).

11. Berkeley: University of California Press, 1987.

١ | مقدمة

قال شيهو شاغاري، الرئيس النيجيري، عام ١٩٨٢ ما معناه: «إن المشكلة التي تقلقني أكثر من غيرها من المشاكل هي التردي الأخلاقي في بلادنا. فهناك مشكلة الرشوة والفساد وفقدان الإخلاص في أداء الواجب وخيانة الأمانة ومثيلات هذه الرذائل».

وقد كان محقاً في إظهار قلقه. فبعد مضي عامٍ على قوله هذا، أطيح بحكومته المدنيّة في انقلاب عسكري برَّر العسكريون القيام به بالحاجة الى ضبط الفساد. وقد طغى هذا الموضوع على سياسات نظام الحكم الجديد كما تنبأ بذلك في أول مؤتمر صحفي له عُقد في أوائل عام ١٩٨٤، إذ جاء فيه: «إن من الضروري إعادة القول بأن الادارة الجديدة لن تتهاون ازاء الدجل والاحتيال والفساد وجنون التبذير وسوء استخدام الوظائف العامة للمصالح الفردية أو الجماعية أو غير ذلك من مثل هذه الرذائل التي ظلت سمة مميزة للادارة خلال الأربع سنوات المنصرمة»(١).

لقد حاول نظام حكم شاغاري القيام بمثل ذلك العمل الى حد أنه أعلن قيام «ثورة أخلاقية» لمحاربة الفساد. ووضعت الحكومة مجموعة قواعد سلوكيّة يسير على هديها الموظفون العامون في دستور عام ١٩٧٩، وأنشأت مكتب مجموعة القواعد السلوكيّة لتطبيق «أنماط السلوك المقرَّرة». بل إن قيادة البلاد قامت بتعيين وزير للإرشاد الوطني للنهوض بأعباء القيادة الأخلاقية ضد الفساد. ومع ذلك، ووفقاً للتقاريرالرائجة، فإن نيجيريا قد أصبحت أكثر فساداً وبذلك أصبح الناس فيها أكثر بُعداً عن الحكومة وأصبح الاقتصاد أكثر عرضة للفساد والقابلية للرشوة.

وفي السنوات الأخيرة كان الوعد بعمل شيء ما ازاء فساد الأنظمة السابقة سمة رئيسية من سمات الكثير من التغييرات القيادية الحكوميّة. ويجري هذا حتى عندما تكون الحكومة السابقة حليفاً حميماً للحكومة الجديدة. وقد قام راجيف غاندي في أول خطاب ألقاه بعد تسلُّمه قيادة حزب المؤتمر في أعقاب اغتيال والدته في أواخر عام ١٩٨٤ بتوجيه انذار إلى الرسميين الحكوميين في الهند بأنه لم يعد في الامكان بعد الآن تحمل اولئك الذين يتسم سلوكهم بالفساد والخيانة. ويعود النجاح الساحق الذي حققته حملته الانتخابية، في جزء منه، الى الوعود التي قطعها على نفسه بمحاربة الفساد. وعند حدوث تغيير قيادي فإن زعيماً ما قد ينتقد حتى النظام الذي ينتمي إليه. فقد قام الرئيس المكسيكي جوزي لوبيز بورتيللو، في الاحتفال بتنصيب خلف له عام ١٩٨٢، بتوجيه النقد اللاذع للفساد وللحقيقة المحزنة من أن المواطنين المكسيكيين قد حصلوا بطرق غير مشروعة «على أموال من المكسيك خلال العامين الماضيين أكثر بكثير من مختلف أنواع الاستغلال الذي قام به المستعمرون في تاريخ البلاد قاطبة»(٢). كما أن الرئيس المكسيكي الجديد، ميجيل دي لا مدريد، أقام حملته الانتخابية على الحاجة لمحاربة الفساد، وكان من أوائل الأعمال التي قام بها عند تسلمه مهام منصبه إعلان مجموعة جديدة من القواعد السلوكية للموظفين العامين وتأسيس وكالة جديدة لمحاربة الفساد. إن هذه الظاهرة ليست قاصرة على الدول النامية. فقد دعا مختلف القادة، من الرئيس السوفيتي السابق أندروبوف الى حاكم ولاية ماساشوستس دوكاكيس عند تسلمهم مناصبهم، الى اتخاذ اجراءات جديدة ضد الفساد.

ولكن، ماذا ينبغي أن تتضمّن هذه الاجراءات؟ فإذا كانت «الثورة الأخلاقية» واجراءات التطهير البيروقراطي وقواعد السلوك ووزارة الارشاد القومي، كلها، لا تكفي في نيجيريا، فما الذي ينبغي أو يمكن عمله؟ وفي الوقت الذي يتحدث الساسة فيه عن شرور الفساد، فكيف ينبغي أن يفكروا في تصميم اجراءات التحكم في الفساد وفي تنفيذ هذه الاجراءات؟

وهذا الكتاب موجَّه للرسميين الحكوميين، وبخاصة في الدول النامية، الذين يسعون للحصول على اجابات لمثل هذه الأسئلة. وقد يرى شخص ساخر أن الكتاب بمثل هذا الجمهور المستهدف لن يبيع نسخاً كثيرة. فانتشار الفساد واستمراريته قد لا يشجّعان على نشر مثل هذا الكتاب، لأنهما يعنيان أن الكثيرين من صانعي السياسات ورجال السياسة لا يريدون ضبط

الفساد. وقد يستخدم هؤلاء نشاطات غير مشروعة للحفاظ على بقائهم في السُلطة، حتى ولو كان ذلك على حساب تنمية بلادهم كما تقول بذلك دراسة أعدت بعناية عن المغرب(٣). وبطبيعة االحال، فإن الفساد له جوانب خدمة أغراض ذاتية لاولئك الذين يكونون في مواقع السلطة لا كوسيلة لملئ جيوبهم فحسب بل كآليّةٍ للصفقات السياسية وإقامة الصلات، بل وحتى احداث المشاركة السياسية كما سنتعرض لذلك في الفصل التالي. بل إن هناك ظروفاً قد يستطيع الفساد فيها العمل على تحسين الفعاليّة الاقتصادية والتنظيمية.

ولما كان الفساد يفيد في الأقل بعض اولئك الذين هم في موقع السلطة، فإن ذلك يجعل منه موضوعاً يصعب تناوله. ومع ذلك فإن الكثيرين من القادة والمديرين العامين في البلاد النامية يرغبون في تحقيق نجاح أفضل في ضبط الاحتيال والرشوة والابتزاز والاختلاس وتجنب دفع الضرائب ودفع العمولات وغير ذلك من أشكال السلوك غير المشروع والفاسد. وبعض هؤلاء القادة المهتمين من بين المشرِّعين القياديين والمدراء التنفيذيين الرئيسيين. وبعضهم الاخر ممن يشغلون مناصب مسؤولة في الشرطة والجمارك ومكاتب الضريبة والوزارات التي تتولى توزيع البضائع والخدمات والوكالات الخاصة بتطبيق اللوائح والأنظمة. ومثل هؤلاء الناس يرون في الفساد تهديداً لمهام وكالاتهم والأهداف الكبرى للتنمية الوطنية. ولا يتسم هؤلاء بالسذاجة: بل يدركون أن الفساد لا يمكن القضاء عليه قضاء مبرماً قط، كما أنهم لا يفترضون أن هناك علاجاً بسيطاً ناجعاً له، مثل التطعيم ضد شلل الأطفال، كما أن الآمال التي يعقدونها على محاربة الفساد هي آمال يشاركهم فيها معظم المواطنين العاديين في دول العالم النامية.

فما هو «الفساد» الذي يرغبون في ضبطه حقيقةً؟ إن ذلك يعتمد على أشياء كثيرة. فما هو فاسد في مجتمع من المجتمعات قد لا يكون كذلك في مجتمع آخر. وعندما قام المؤرخ جي. إس. فيرنيفال بدراسة لماذا كانت بورما، إبان فترة الاستعمار، «فاسدة»، وفق المعايير البريطانية، خَلُصَ الى أن البورميين كانوا، في كثير من الحالات، إنما يطبقون، ببساطة، المعايير المعتادة عندهم بالنسبة للسلوك الصحيح(٤). وبعض النشاطات التي تحظى بأكبر ثناء في الاقتصاديات الرأسمالية ـ مثل الاستثمار الخاص والتبادل التجاري واعادة الإتجار بالبضائع، وتجميع المصادر ـ قد يقال إنها «فاسدة» في النظام الشيوعي(٥).

إن ما هو مشروع، وبالتالي ما هو غير مشروع، يعتمد على الدولة والثقافة التي يجري الحديث عنها. وفي حين أن مثل هذا التبصُّر لا ينبغي أن يغيب عن بالنا، إلا أنه لا ينبغي له أن يقطع الطريق على مداومتنا البحث عن السياسات الفعّالة المضادة للفساد. وفي الحقيقة فإن الغالبية العظمى من الدول والثقافات تشجب معظم حالات الرشوة والاحتيال والابتزاز والاختلاس ومعظم أشكال دفع العمولات لدى ابرام العقود العامة. وبالنسبة لعدد واسع النطاق من النشاطات «الفاسدة» فلا جدال في أنها خاطئة وضارة اجتماعياً.

وتصبح هذه النقطة أكثر وضوحاً عندما نأخذ حالات محددة على سبيل المثال. وتوضح الأمثلة التالية بعض أنواع الفساد التي تواجه الرسميين في الدول النامية. وعلى الرغم من أن هذه الأمثلة لها خصائصها التي لا مفر منها في الاطار الخاص بكل منها، إلا أنها تكشف عن مشاكل عامة ـ كما سأحاول توضيح ذلك في فصول لاحقة ـ أو هي دروس عامة حول ضبط الفساد:

* دوائر الضرائب: افترض أنك في الفلبين عام ١٩٧٥. وتخيّل أنك قد عُيِّنت للتو رئيساً لمكتب ضريبة الدخل المحلي، والمشهور بالفساد الذي يعشعش فيه. ومن بين المشاكل التي يتوجب عليك التصدي لها المشكلة المعروفة باسم أريجلو، أو الممارسة التي يتقاضى فاحصو الضرائب بموجبها رشاوى لتخفيض ما يكون دافعو الضرائب مدانين به للحكومة.

> *«وتظهر فرصة التواطؤ في عمليتي مراجعة الدخل والنفقات... وعلى سبيل المثال، فقد يقوم دافع ضرائب بالتصريح عن دخل اجمالي قدره ١٠٠ الف بيزو [وحدة عملة فلبينية] ولكنه لم يصرح بمبلغ ٥٠٠ الف بيزو حصل عليها كربح من صفقات مالية متعلقة برأس ماله. والدخل الخارجي للنشاطات التي لا تتعلق مباشرة بالعمل أو النشاط المنتظم الذي يقوم به دافع الضرائب لا يمكن تتبعه بسهولة. وعلى أية حال فإن فاحص الضرائب الفطن يكون لديه مصادر أخرى للحصول على المعلومات في العادة. فهو يستطيع القيام بالتحرّي والبحث للحصول على الأدلة الوثائقية حول الدخل الذي لا يصرّح عنه. ويقوم بتجميع هذه الأدلة ومواجهة دافع الضرائب بها. عندئذ تبدأ المفاوضات بينهما. وإذا سارت الأمور على ما يرام فقد يمتنع فاحص الضرائب عن الابلاغ عن الدخل غير المصرّح به الذي جرى اكتشافه مقابل الرشوة التي تسمى «أريجلو»(٦).*

كما ستكتشف أن الوظائف داخل مكتب ضريبة الدخل المحلي تباع وتشترى؛ وهناك الاختلاس؛ واصدار طوابع الضرائب المزوّرة؛ وقيام بعض محصلي الضرائب بابتزاز المال من دافعي الضرائب الأبرياء الذين لا يرغبون في تقديم الشكوى عن طريق نظام التقاضي الباهظ التكلفة. وزيادة على ذلك، فأنت تعمل في نظام حكم وطني اشتُهر بالفساد والمحسوبية. فكيف يمكن لك التفكير في تصميم وتنفيذ اجراءات مضادة؟ وفي الفصلين الثاني والثالث سوف نناقش كيف استطاع مراقب ضرائب كفؤ محاربة الفساد في مكتب ضريبة الدخل المحلي في الفلبين.

* الشرطة: تصوّر نفسك في هونغ كونغ في أوائل السبعينات. فقد انتشر الفساد، وبخاصة في قوة الشرطة، الى الحد الذي جعل الحاكم الجديد وقتذاك يعيّن لجنة لوضع التوصيات حول ما يمكن عمله لمعالجته. وتكتشف اللجنة ما يوحي بوجود فساد منتظم عميق الجذور.

«وأسوأ أشكاله ما وصفه مكتب مكافحة الفساد بأنه فساد «نقابي» أو ذلك الشكل المتمثل في وجود مجموعة كاملة من الافراد متورطة في جمع وتوزيع النقود. وعلى سبيل المثال، فإنه يقال إن مجموعات من أفراد الشرطة متورطة في جمع دفعات نقدية من سائقي الباك باي وأصحاب مدارس القمار وغيرهما من مؤسسات الرذيلة. وفي غالب الأحيان يكون «جمع» المال أكثر من مجرد الفساد في معناه الحقيقي. فهو ابتزاز صريح مصحوب بتهديدات مقنّعة باستخدام العنف على أيدي العصابات الثلاثية. ونادراً ما تتخذ عمليات «الجمع» شكل الدفعات المباشرة لأي من أعضاء مجموعة افراد الشرطة الفاسدين. ففي جميع الحالات على مختلف أشكالها، هناك وسيط، يشار له بتعبير ملطّف هو «المتعهد». فالوسيط يستلم النقود: وفي بعض الحالات يقال إن هناك مبالغ ضخمة يجري تبادلها(٧).

ويعتقد الكثيرون من المراقبين أن الثقافة الصينية في هونغ كونغ، بتقاليدها القائمة على الافادة من المناصب العامة لتحقيق المكاسب الخاصة والانتشار الواسع لتقديم «الهدايا» و «العمولات»، قد أدت الى توافر تربة خصبة للفساد. ولو كنت حاكم هونغ كونغ فما الذي

ستعمله حتى يمكن ضبط الفساد في صفوف رجال الشرطة؟ والجواب الذي قدمه الحاكم الجديد وقصة النجاح في محاربة الفساد التي أعقبت ذلك هما موضوعا الفصل الرابع.

* الجمارك: تمتلىء مكاتب الجمارك بالفساد في الكثير من دول العالم. فالواردات غير المشروعة يسمح بدخولها مقابل الرشوة. والواردات التي تجري بصورة قانونية يجري تقاضي الضرائب عليها بنسب أقل من المعدلات القانونية، مقابل الرشوة كذلك. ولو كنت مسؤولاً عن مكتب جمارك فكيف يمكنك التفكير في الحد من مثل هذه النشاطات؟ إن الفصل الخامس يتناول سياسات سنغافورة الناجحة في التغلب على الفساد في دائرة الجمارك والرسوم فيها.

* التوريدات: تصور نفسك مسؤولا كبيراً في وكالة التوريدات في الجيش الأمريكي تعمل في كوريا في أواسط السبعينات. وتصور نفسك مسؤولاً عن مئات من عقود التوريدات المحلّية كل عام. ويتبين لك بالأدلة أن المتعاقدين الكوريين يتواطئون عند تقديم عروضهم الأمر الذي يؤدي الى أسعار أعلى كثيراً جداً من الأسعار الحقيقية. فما الذي ستعمله ازاء مثل هذه المشاكل. وقصة جهود الجيش الأمريكي للتغلب على الفساد في مجال التوريدات سنقوم بتحليلها في الفصل السادس.

* توزيع الأغذية: لنفترض أنك تسلّمت للتو قيادة مكتب اقليمي لوكالة حكومية لتوزيع القمح والسكر في مقاطعة فقيرة مهددة بمجموعات من العصاة. والمؤسسة التي تعمل فيها تطفح بالفساد. فبعض الموظفين يقبلون بأخذ الرشاوى من المزارعين المحليين مقابل السماح لهم ببيع نصف محصولهم من القمح في السوق السوداء. ويقوم موظفون آخرون بسرقة القمح من المخازن الحكومية، كما يقوم آخرون غيرهم باستبدال القمح السيء بالنوع الجيد، ويبيعون هذا النوع الجيد للحصول على مرابح شخصية. كما يقوم موظفون باصدار البطاقات التموينية بصورة غير مشروعة الى الحد الذي أصبح فيه عدد البطاقات المتداولة ضعف عدد المواطنين الذي يحق لهم الحصول على البطاقة. فكيف تبدأ في التصدي لمثل هذه المشاكل؟ إن القصة الحقيقية لموظف سنطلق عليه اسم رفيق شابير في مقاطعة ما سنطلق عليها اسم روريتانيا سيتم سردها في الفصل السابع.

ومما يثير الدهشة، أن أدبيات التنمية العالمية تلتزم الصمت إزاء مثل هذه المشاكل. ونادراً ما

يصادف المرء أية دراسة ذات توجّهٍ عملي لسياسات محاربة الفساد. فالفساد قضية من القضايا الهامة الرئيسية. والممارسات غير المشروعة واسعة الانتشار في الدول النامية. ومن الواضح أن من الصعب التعميم على جميع البلاد، ولكن الفساد الذي يمارسه الموظفون العامون ربما كان يشكل واحدة من المشاكل الثلاثة أو الأربعة الضارة التي تواجه حكومات العالم الثالث. وهذا الضرر يصعب قياسه؛ وهو، كما سنرى، ضرر اقتصادي بمثل ما هو سياسي، وأخلاقي بمثل ما هو مادي. وكنموذج لذلك، فقد وجدت دراسة مسحيّة لإحدى الدول الآسيوية أن الكسب غير المشروع والفساد هما السببان الرئيسيان لـِ «قلة احترام» الحكومة وأنهما «المشكلة الوطنيّة» الرئيسية الثانية في البلاد(٨). وكنموذج آخر مماثل، وإن كان أقل دقة من الناحية الاحصائية، الملاحظات من مثل الملاحظة التالية التي تفوّه بها مزارع فقير بنغلاديشي كان ضحيّةً لنظام تصاريح فاسد لتوريد السكر:

«*إن الحصول على تصريح في الوقت المناسب، بالنسبة لمعظم المزارعين، مثل الحصول على القمر من السماء لأن اصدار التصاريح بطريقة عادلة أصعب من أي تصور. ولكن لماذا؟ والجواب على ذلك معروف للجميع. فمحاباة الأقارب والخديعة والرشوة كلها أصبحت أمراضاً معدية. فالأشياء الكريهة والمؤذية والتي تعافها النفس أصبح لها تأثير معروف في مركز [التوريدات]*»(٩).

ويلتهم الفساد اقتصاديات وأنظمة الحكم في الكثير من شعوب العالم الثالث. ومع ذلك فإن طلاب دراسات تطوير السياسات يميلون الى تجاهل ذلك.

وإذا كان من الضروري أن أسارع الى ترديد القول بأن مثل هذه المشاكل ليست قاصرة على الدول النامية فهذا أمر يكشف عن نفسه بنفسه. وغالباً ما يجتذب الفساد في الدول الفقيرة الاهتمام الخاطيء من قبل الدول الغربية ـ في نفس الوقت الذي يقوم فيه الكثيرون من طلاّب دراسات السياسات التنموية الجادّون، لأسباب ترقى الى حد الشعور بالاحراج، بتجنب موضوع الفساد أو يلقون به جانباً دون اكتراث.والكتّاب الأوائل الذين كانوا يكتبون عن «الشعوب المتخلّفة» والمستعرات كانوا يؤكدون أحياناً على الفساد كسِمة على الضعف الأخلاقي، بل حتى الشعور بالنقص، عند «السكان الأصليين». ويضم هؤلاء المهتمون بالأخلاق.

إطار رقم ١: الفساد عبر التاريخ

أحد الأسباب التي جعلت الفساد لا يحظى بما يستحقّه من الدراسة كقضيّة من قضايا رسم السياسات قد يعود الى الشعور النكِد من أنه لا يمكن عمل أي شيء ازاءه. فالفساد، أولاً وأخيراً، قديم قِدم الحكومات نفسها. فقد عدّد رئيس وزراء ولاية شندراغوبتا، الذي كان ينتمي الى طبقة الكهنوت العليا الهندوسية، قبل ٢٣٠٠ عام، «أربعين اسلوباً على الأقل» من أساليب اختلاس الأموال من الحكومة. وفي الصين القديمة، كان الموظفون يمنحون علاوة اضافية يطلق عليها اسم يانغ لِيَن وتعني «تعضيد محاربة الفساد». ومن الواضح أن مثل هذا التعضيد قد فشل في تحقيق أهدافه. فقد كتب عبدالرحمن بن خلدون، في القرن الرابع عشر، قائلاً: «ان أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة. وقد لجأ افراد الجماعة الحاكمة الى الممارسات الفاسدة لتغطية النفقات التي يتطلبها الترف». وتحدّث أفلاطون عن الرشوة في مجموعة القوانين قائلاً: «إن على خَدَمة الأمة أن يقدموا خدماتهم دون تقبل الهدايا مقابل ذلك... إن من أصعب الأمور أن يكوّن المرء رأياً عن الأمور ثم يلتزم بهذا الرأي، والطريق المضمون بأكثر ما يكون الذي يمكن للمرء أن يسلكه هو تقديم فروض الطاعة والولاء للقانون الذي يأمرنا بأن لا نقدم خدمات مقابل هدايا».

والفساد، شأنه شأن المرض، سيظل دائماً بين ظهرانينا. ولكن وكما أن هذه الحقيقة المحزنة لا تحول بيننا وبين محاولة الحد من المرض، كذلك فإنها لا ينبغي أن تشلّ الجهود التي تبذل للحد من الفساد. والفساد ينطوي على أسئلة تتعلق بالدرجة التي يكون عندها. فالدول والوكالات لديها من الفساد الذي يكون على درجة كبيرة أو درجة صغيرة ومختلف أنواع السلوك غير المشروع ضارة بدرجة كبيرة أو صغيرة. ومن الأفضل لنا أن نسيطر على الفساد.

India: Robert C. Tilman, "Emergence of Black-Market Bureaucracy: Administration, Development, and Corruption in The New States," in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U. Ekpo (Washington, D.C.: University Press of America, 1979), 352; China and Ibn Khaldun: Syed Hussein Alatas, *The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes, and Prevention of Corruption* (Singapore: Times Books, 1980), 9, 77; Plato: Plato, *The Laws*, ed. Edith Hamilton and Huntington Cairns (New York: Pantheon, 1961), bk. 12, sec. d.

كتّاباً غربيين واستعماريين، ولكن هؤلاء لم يكونوا الوحيدين في هذا المجال؛ فالإدانة الأخلاقية للحكومات الفاسدة لها تاريخ طويل في العالم الإسلامي والصين والهند والحضارات الأخرى. ومع أن الغرب لا يستطيع ادّعاء احتكار بُغض الرشوة ومحاباة الأقارب والرذائل الوظيفية، إلا أن بعض الكتّاب الغربيين قد اتخذوا الإدعاءات بوجود الفساد في الدول الأُخرى كوسيلة صريحة لمهاجمتها. وفي بعض الحالات قام هؤلاء الكتاب بتصنيف مظاهر العادات وصيغ التنظيم الاجتماعي الاقتصادي، بطريق الخطأ، كأنواع من الفساد؛ وفي حالات أُخرى اتخذوا الفساد كتبرير للإحتلال الإستعماري. أما الكتاب الذين جاؤوا من بعدهم فقد أدانوا المنظور الضيّق الذي اتخذه الكتاب الأوائل والذي لا يخدم سوى مصالحهم الذاتية ووصفوه بأنه رمز للتفكير الاستعماري. ولذلك، وحتى يتهرّب الباحثون المعاصرون ولو جزئياً من أن يوصفوا بالاستعماريين، فقد تجنبوا ببساطة الخوض في الموضوعات الحسّاسة مثل الفساد. وقد أطلق غونار ميردال، العالم الاقتصادي الحائز على جائزة نوبل، على ذلك اسم «دبلوماسية البحث العلمي». «وفي الحقيقة فإن تحريم البحث العلمي في موضوع الفساد إنما يشكل واحداً من أكبر الأمثلة الفاضحة على هذا الانحياز العام.... [والذي] يمكن تفسيره في الأساس كنوع من الهبوط من جانب الكتّاب الغربيين»(١٠). ويرى ستانيسلاف اندرسكي، الخبير في موضوع الفساد، أن «مؤامرة الصمت من جانب الغالبية العظمى من المثقفين الغربيين، نتيجة للنزعة العنصرية المعكوسة، تحول دون انتشار المعرفة حول هذه الظاهرة»(١١).

ولا ينصب اهتمامي في هذا الكتاب على اصدار الأحكام الأخلاقية حول النشاطات غير المشروعة ولا أرغب في تبني الرأي القائل إن الفساد من اختصاص ثقافات أو أقاليم بعينها. فقد ازدهــر الفساد، منذ عـدة سنوات قليلة خلت، في الدول التي نطلق عليها الآن اسم الدول «المتطورة» ـ وفي الحقيقة، هناك من الشواهد ما يشير الى أن بعض أشكال السلوك الفاسد آخذة هذه الأيام في التصاعد في معظم الدول «الاكثر تقدماً» اقتصادياً وسياسياً(١٢). فقد أدت فضائح الفساد في السنوات الأخيرة الى تغيرات في أعلى المستويات الحكومية في هولندا والمانيا (الغربية) وبريطانيا العظمى واسرائيل واليابان والولايات المتحدة. وفي ولاية ماساشوستس، كشف تحقيق جرى مؤخراً أن ٧٦ بالمائة من عينة أخذت من المباني العامة قد أظهرت أن هناك «خطأً بنائياً» واحداً في الأقل كان من الممكن أن لا يكون موجوداً لو لم يكن

إطار رقم ٢: هل تعتبر بعض الشعوب أكثر فساداً من غيرها؟

عندما «اكتشف» الأوروبيون العالم الجديد المتمثل في آسيا وافريقيا وأمريكا، كان أحد ردود الفعل النموذجية عندهم هو الاشارة الى قابلية الرشوة والخروج على القانون فيه. ولكن لم تكن حالهم هكذا على الدوام: فقد كان ليبنز، على سبيل المثال، يعتقد أن «الشعوب الهمجيّة تتفوق علينا... حتى فيما يتعلق بالروح ذاتها... فالأوروبي الشرّير أسوأ من الانسان الهمجي، لأنه يضع اللمسات الأخيرة على الشر». ولكن حتى في الأزمنة الأقرب عهداً لنا فقد كان هناك كتابٌ يرون أن الثقافات والشعوب غير الغربيّة هي أكثر استعداداً للمحاولات الفاسدة للحصول على الكسب الخاص، حتى على حساب الواجب العام على الرغم مما يبدو أنه قواعد صارمة وتقليدية للسلوك. وقد كتب ماكس وبر يقول:

«ظل الحكم المجرد بصورة مطلقة من المبادىء الخلقية، بصورة عامة، في السعي وراء المصالح الأنانية عن طريق جمع المال، سمة مميّزة بصورة محددّة لتلك الدول التي بقي تطورها البرجوازي ـ الرأسمالي، بالقياس وفق المعايير الشرقية، متخلفاً. فالقسوة المطلقة والمتعمّدة في اكتساب المال ظلّت في الغالب وثيقة الصلة بالالتزام الصارم بالتقاليد».

ويبدو وبر عازفاً عن ردّ ذلك الى سببيّة ما ولكنه «يميل الى الرأي القائل بالأهمية القصوى للسبب البيولوجي الوراثي». ويقول كاتب معاصر لامع إن الفساد، في أمريكا اللاتينية، يميل الى كونه أكثر انتشاراً في «بلاد الملاتو» أو البلاد التي تتواجد فيها أعداد كبيرة من السود، غير أنه لا يعزو ذلك الى السلالة السوداء في حد ذاتها، ولكن الى تدني درجة الطبقة الاجتماعية لأفرادها.

وعند مراقبين آخرين فإن العوامل العرقية والثقافية ليست من بين الأسباب الرئيسية للفساد، ويرون أن الفساد ظل شائعاً في مختلف العصور وفي جميع الثقافات. ولعلّ من المناسب هنا أن نستشهد بعمليات بيع الوظائف في اوروبا والفساد الواسع الانتشار في انجلترا في عهد الملكة اليزابيث، أو ـ كما ورد في نص الكتاب ـ بفضائح الفساد في الوقت الحاضر في اوروبا واليابان والولايات المتحدة. والسؤال الحقيقي بالنسبة لأغراض صنع السياسات هو ماذا ينبغي عمله ازاء مختلف أشكال السلوك الفاسد أينما تحصل. وعند البحث عن الاجابات المناسبة ينبغي أن نأخذ العوامل الثقافية وغيرها في الاعتبار في الوقت الذي نقاوم فيه بكل ثبات

اغراء الوقوع في حبائل القدريّة الثقافية أوالعنصرية الغادرة.

New world: P. J. Marshall and Glyndwyr Williams, *The Great Map of Mankind: Perceptions of New Worlds in the Age of Enlightenment* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1983). Leibniz: *New Essays Concerning Human Understanding*, 1:20; cited in Leon Poliakov, *The Aryan Myth: A History of Racist and Nationalist Ideas in Europe* (New York: Basic Books, 1974), 146. Weber: Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* [1904–5], trans. Talcott Parsons (New York: Charles Scribner's Sons, 1958), 57, 58; the remark on heredity is from p. 31. Selling offices: K. Swart, *Sale of Public Office in the Seventeenth Century* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1949). Elizabethan England: Joel Hurstfield, *Freedom, Corruption and Government in Elizabethan England* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973). Mulatto countries: Samuel P. Huntington, "Modernization and Corruption," in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U. Ekpo (Washington, D.C.: University Press of America, 1979), 318.

هناك عمل فاسد ما قام به مفتشوا المباني(١٣).

ولكن الموقف يبعث على القلق بصورة خاصة في الدول النامية ـ والتي يوجد في البعض منها، بطبيعة الحال، حوادث فساد أقل مما في بعض الدول المتطورة. والدول النامية، كمجموعة من الدول، عرضة بصورة خاصة للضرر الناجم عن الفساد الحكومي. إذ يلعب القطاع العام دوراً كبيراً ومركزياً في المجتمع، وعادة يشمل النشاطات الاقتصادية التي تترك للشركات الخاصة في الكثير من الدول الصناعية الغربية. وغالباً لا يكون هناك إلا القليل من البدائل للحزب أو الحاكم الذي يتولى السلطة أو لا يكون هناك بديل على الاطلاق. وهكذا، ففي عالَمي الاقتصاد والسياسة، فإن المواطن الذي يُبتلى بالفساد قد لا يجد أمامه سوى القليل من البدائل كي يتوجه لها طلباً للمساعدة. وبطبيعة الحال فإن الدول الفقيرة أقل قدرة على تحمل مستوى من الفساد مما تتحمله الدول الأكثر غنى؛ كذلك فإنه على الرغم من أن المعلومات حول مثل هذه القضايا هي بالضرورة معلومات هزيلة، وعلى الرغم من أن الخبراء قد يختلفون فيما بينهم حول ذلك، إلا أن النشاطات الفاسدة أكثر انتشاراً في الكثير من حكومات دول العالم النامي مما هي في الغرب ـ وتشكل جزءاً لا يتجزأ بطريقة ثابتة في تلك الحكومات أكثر مما هي في الغرب.

وعلى أية حال، فلن أضيّع وقتاً طويلاً على قضايا متفرقة من هنا أو هناك لأن ذلك قد

يقودنا بعيداً عن قضايا السياسات المهملة والتي أرغب في التركيز عليها. وكصورة تشبيهيّة جزئية، لنأخذ طبيباً ما يعالج مريضاً معيّناً أو موظفاً للصحة العامة مسؤولاً عن ولاية معيّنة. وليس من المهم مباشرة لأهداف كل منهما أن يعرف مدى حدوث انتشار مرض القلب على النطاق العالمي ، أو أن مرض القلب هذا أكثر خطورة على الناحية الصحيّة في بلد ما أو قارة ما مما هو عليه الحال في بلد آخر أو قارة أخرى.

وقد أوضح العمل البارع الذي أعده جون تي . نونان عن الرشوة أن الفساد في جوهره هو قضية أخلاقية ـ وظل معروفاً كذلك منذ فجر التاريخ المكتوب. ومع ذلك فسأحدد نفسي في هذا الكتاب بتقديم توصيف للفساد من معنى مختلف. وسوف أحاول تجنب الأحكام الأخلاقية الخاصة ببلاد أو ثقافات معيّنة أو أفراد معينين. وقد كتب جيمس كيو. ويلسون المتخصص في العلوم السياسية، ذات مرة، يقول: «إن المشكلة بالنسبة للفساد هي أنها تميل لأن تصبح مشكلة الفساد. فالقضايا الأخلاقية عادة ما تحجب القضايا العملية، حتى عندما تكون المشكلة الأخلاقية صغيرة نسبياً والجانب العملي على أهمية كبيرة»(١٤). وفي الأقل بالنسبة لسياسات محاربة الفساد في الدول النامية، فإنني أميل الى الأخذ بالتحذير الذي يقول به ويلسون. ولذلك فإنني سأترك الى نونان والآخرين العمل الهام الخاص بتحليل الجوانب الأخلاقية والفلسفيّة والدينية والثقافية للسلوك الفاسد. وعوضاً عن ذلك فإنني أود استكشاف النشاطات غير المشروعة كقضايا يمكن تحليلها بصورة مفيدة، وإن تكن غير متكاملة، مستخدماً الأدوات التي يستخدمها المتخصص في الاقتصاد أو المسؤول الإداري.

لذلك فإنني سأشير الى العديد من القضايا الهامة وأركّز على قضايا هامة أخرى دون أن أتوهّم على الاطلاق أنني أقدم معالجة تامة. كيف يمكن لهم التفكير في التكلفة الخاصة بمختلف أنواع الفساد؟ بأي الطرق يمكن لهم تقدير فعالية وتكلفة مختلف الاجراءات المضادة للفساد؟ ما هي الدروس المستفادة من الجهود الناجحة في ضبط الفساد؟ وما الذي يعنيه كل هذا بالنسبة لميدان التنمية العالمية ذاته؟

إطار رقم ٣: الرشوة مدانة في كل زمان ومكان

يوضح الباحث الحقوقي جون تي. نونان الابن أنه مع أن الرشوة قديمة قدم الحكومات ذاتها، إلا أن عمرها المديد لا يعود الى أنها ممارسة مقبولة لدى بعض الثقافات. ومن بين النتائج التي توصل اليها ما يلي:

«الرشوة عارٌ في كل زمان ومكان. لا توجد دولة في العالم لا تنظر للرشوة كعمل اجرامي في كتب قوانينها. وهناك بعض القوانين مثل تلك الخاصة بالقمار يجري خرقها دائماً دون أي شعور خاص بالخجل يرتبط بذلك. ولكن قانون الرشوة ليس من بين تلك القوانين. فليس هناك أي بلد في العالم يتحدث فيه المرتشون علانية عن الرشوة التي قبضوها أو يعلن مقدمو الرشاوى عن المبالغ التي دفعوها. ولا توجد أي صحيفة تقوم بنشر قوائم المرتشين أو الراشين. ولا يعلن أحد أنه يستطيع ترتيب أخذ الرشوة. ولا ينال الراشي والمرتشي التكريم على تبادلهما المال على سبيل الرشوة وليس الرادع مجرد قانون الجرائم فحسب ـ لأن الصفقة قد تكون قد حصلت منذ زمن طويل وسقطت الدعوى بمرور الوقت، ولكن ما يمنع ذلك هو الخوف الداخلي من أن ينظر لذلك العمل باشمئزاز. ومما له مغزاه هو أن الانسان الغربي الذي يحمل في نفسه التحامل العرقي العنصري هو الذي يفترض أن المجتمع الآسيوي أو الافريقي الحديث لا يعتبر اقتراف الرشوة عملاً مشيناً بنفس الطريقة التي ينظر الانسان الغربي لهذا العمل....

والعار والنفاق في التعبير اللغوي هما الضريبة الثقيلة التي تدفعها الرذيلة للفضيلة. وقد يكون العار يتحدد على ضوء الثقافة. اما الشعور بالعار بصورة عامة وبقوة فهو اعتراف أن هناك ما يُعترض عليه في السلوك الذي يذهب الى ما هو أبعد من قلة الأدب أو مجرد العمل غير المشروع. فالعار لا يحدد بصورة حاسمة الطبيعة الأخلاقية لأمر ما ولكنه يشير مجرد اشارة الى تلك الطبيعة.

John T. Noonan, Jr., *Bribes* (New York: Macmillan, 1984), 702–3.

1. *Africa Now*, November 1982, 55; *The Guardian*, 19 January 1984. I am indebted to Stephen Riley of North Staffordshire Polytechnic for these citations.

2. For further details about allegations of corruption during the administration of President López Portillo, see my *Corruption in Mexico* (Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, Harvard University, 1983). According to Jack Anderson, the Central Intelligence Agency estimates that López Portillo himself took between $1 and $3 billion out of Mexico during his six years in office (Jack Anderson, "Mexico's Riches Were Devoured by Ex-President," *Washington Post*, 18 June 1984, p. B-12).

3. John Waterbury, "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical System," *World Politics* (July 1973): 533–55; reprinted in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U. Ekpo (Washington, D.C.: University Press of America, 1979), 355–80.

4. J. S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice. A Comparative Study of Burma and Netherlands India* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1948).

5. Several examples are cited in J. M. Montias and Susan Rose-Ackerman, "Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations," in *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, ed. Steven Rosefielde (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1981), 53–83.

6. Leonor Magtolis-Briones, "Negative Bureaucratic Behavior and Development: The Bureau of Internal Revenue" (Paper prepared for the Seminar on Bureaucratic Behavior and Development, College of Public Administration, University of the Philippines, Manila, 3 October 1977).

7. Excerpt from *Second Report of the Commission of Enquiry Under Sir Alastair Blair-Kerr*, Hong Kong, 1973.

8. Harvey Averch et al., *The Matrix of Policy in the Philippines* (Princeton: Princeton University Press, 1971).

9. Repotted in Bernard Schaffer, "Access: A Theory of Corruption and Bureaucracy" (Paper presented at the International Political Science Association, Research Committee on Political Finance and Political Corruption, Oxford, England, March 1984), 19.

10. Gunnar Myrdal, "Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia," in *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, ed. Arnold J. Heidenheimer (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970), 230.

11. Stanislav Andreski, "Kleptocracy as a System of Government in Africa," in Ekpo, *Bureaucratic Corruption*, 276.

12. See, for example, Simcha B. Werner, "New Directions in the Study of Administrative Corruption," *Public Administration Review* 43 (March–April 1983): 146–54, and the references therein.

13. Cited in Robert E. Richardson, " A Proactive Model for Detecting Political Corruption: As Applied to the Purchase of Goods and Services in Middlesex County, Massachusetts," unpublished paper, Harvard Law School, May 1983.

14. James Q. Wilson, "Conuption is Not Always Scandalous," in *Theft of the City: Readings on Corruption in America*, ed. J. A. Gardiner and D. J. Olson (Bloomington: Indiana University Press, 1968), 29.

٢ | الأهـداف

أين يمكن أن تبدأ حملة لمحاربة الفساد وإلى أي مدى تسير؟.سنستعين في هذا الفصل بدراسة حالة من حالات الفساد وكذلك باستعراض الكتابات التي تتناول موضوع الفساد في العلوم الاجتماعية، لمساعدتنا في معرفة الأهداف التي ترمي لها سياسات محاربة الفساد. وسنضع أنفسنا في مكان رئيس معيَّن جديد لمؤسسة اشتهرت بالفساد ونراقب كيف يقوم هذا الرئيس الجديد بتحديد حجم المشاكل التي تواجهها المؤسسة، وكيف يحدد الأهداف التي يرغب في تحقيقها. كذلك سنقوم بإلقاء نظرة مجرَّدة على الفساد ونتوصل من خلالها الى أنه ليس من الضروري أن يكون الحد الأدنى المرغوب فيه من الفساد هو بالضرورة صفرا. بعد ذلك سنتعرَّف على ما تقوله العلوم الاجتماعية حول تكاليف ومزايا الفساد البيروقراطي (الاداري) ومن ذلك نحاول وضع صياغة جديدة للمشكلة.

أما أحد الدروس غير المباشرة المستفادة من هذا الفصل فسيكون هو أن الاهتمامات التي تشغل بال رئيس مثل الرئيس الجديد المشار له في دراسة الحالة التي سنتناولها في هذا الفصل، هي اهتمامات لا نجدها حقيقة في أدبيات العلوم الاجتماعية.

الفساد في النظام الضريبي في الفلبين

في عام ١٩٧٥، كان مكتب ضريبة الدخل المحلي في الفلبين غارقاً حتى أذنيه في الفساد. فقد كان المسؤولون عن الضرائب يبيعون ويشترون الوظائف والتنقلات حتى داخل المكتب نفسه. أما موظفو المكتب فقد كانوا يجمعون الضرائب بيد ويختلسونها

باليد الأخرى. وكان غيرهم من مسؤولي الضرائب يقبلون الرشاوى من دافعي الضرائب مقابل تخفيض قيمة ما يحققون من دخل وبالتالي تخفيض الضرائب المستحقة عليهم. بل إن البعض من مسؤولي المكتب ذهب الى أبعد من ذلك، الى حد ابتزاز المال من دافعي الضرائب بالتهديد برفع قيمة ما يتوجب عليهم دفعه من ضرائب واحتمال رفع قضايا ضريبية باهظة التكاليف ما لم يُذعن ضحاياهم ويدفعون لهم الرشاوى.

وعندما تسلّم القاضي إيفرن بلانا رئاسة مكتب ضريبة الدخل المحلي في أيلول (سبتمبر) ١٩٧٥، واجه نماذج من إقدام الموظفين على ارتكاب الأعمال المحظورة من مثل ما يلي:

* اشتهر كروز وهو موظف تحصيل ضرائب في منطقة معروفة بالثراء في مانيلا، العاصمة، بأنه يعيش حياة باذخة بما في ذلك امتلاكه لثلاث سيارات ومنزل كبير وإقامته للحفلات بصورة مستمرة. وقد أثار بذخه وإنفاقه الهائل استغراب وإعجاب زملائه في مدرسة الحقوق الليلية التي كان يدرس فيها الى حد أن أحد أساتذته كان يضايق أحد كبار موظفي مكتب ضريبة الدخل المحلي، الأعلى درجة من كروز، أثناء الدرس، بالسخرية منه لفقره النسبي.، لكنّ فحص الحسابات أنهى الوقت الذي قضاه كروز في طريق الثراء السريع. فقد وجد أنه أعطى إيصالات لدافعي الضرائب بمبلغ اثني عشر مليون بيزو ولم يورِّد منها لخزينة الدولة سوى تسعة ملايين. فقد استطاع أن يحتفظ لنفسه بثلاثة ملايين بيزو عن طريق التلاعب في السجلات.

* لَوْرو، محّصل ضرائب صغير في مقاطعة وسط لوزون، قدَّم لمكتب ضريبة الدخل المحلي إيصالات مزوَّرة من فرع محلي من فروع بنك الفلبين الوطني. وقد كانت تلك الايصالات بمبلغ ٢٠٠ ألف بيزو زيادة عما كان قد أودعه فعلاً، وقد اكتشف أمره من خلال عملية تدقيق لسجلات البنك.

* كان بُونغ محصّل ضرائب في مقاطعة غنيَّة بالأخشاب بجزيرة مهنداناو. ويبدو أنه تواطأ مع شركة أخشاب هي أكبر دافع للضرائب، ومع بنك محلي. فقد كانت الشركة تقوم بدفع الضريبة التي يجري بعد ذلك صرفها من البنك. وقد انتهى جزءٌ من تلك الدفعات — ما يزيد علي مليون بيزو في المجموع — في جيب بُونغ. فقد اكتشف أن بونغ كان قد استولى على

عشرة دفاتر ايصالات لصرف مبالغ الضريبة من البنك، لم تظهر قط في تقاريره الشهرية عن المبالغ التي يقوم بصرفها.

• كان ريس وسانتوس يعملان كمحققين في مكتب ضريبة الدخل المحلي، مهمتهما إجراء دراسات سرّية حول احتمال دفع ضرائب أقل مما هو مطلوب أو التهرب من دفعها تماما. وقد اكتشفا أن شركةً لصناعة دبس السكر قامت بالتهرب من دفع مليوني بيزو من الضرائب المستحقة عليها. ولكن، بدلاً من الابلاغ عن ذلك التلاعب الى مكتب الضريبة طلبا من مدير الشركة أن يدفع لهما مليون بيزو رشوةً مقابل سكوتهما. فأخذ هذا المدير يفاوضهما على دفع مبلغ أقل، وفي الوقت ذاته اتصل بالشرطة. وأُلقي القبض على ريس وسانتوس من قبل رجال الشرطة السرّية الذين حضروا أثناء عملية الدفع لهما في مطعم بمدينة كالوكان.

إن ثمار مثل هذا الفساد لم تكن مخبأة على أحد. فقد أخبر أحد مسؤولي مكتب ضريبة الدخل المحلي إحدى الباحثات أنها إذا أرادت أن ترى «أكبر وأغلى وأجمل مجموعة من السيارات» في مانيلا بأكملها، فما عليها إلا أن تذهب الى موقف سيارات المكتب لتراها هناك(١).

تغيير القيادة

تُشكّل الفلبين سلسلة مما يقرب من ٧١٠٠ جزيرة يقطنها (وفق تعداد ١٩٨٥) حوالي ٥٣ مليون نسمة. وقد أصبح فيرديناند ماركوس رئيساً للجمهورية عام ١٩٦٥. وقام ماركوس بإعلان الأحكام العرفية على البلاد في عام ١٩٧٢، وقدّم بذلك فكرة «المجتمع الجديد» الذي يتميّز بمزيد من الاهتمام بالفقراء ومزيد من الاهتمام بالنظام. وقد لاقى ذلك الاعلان حظاً من النجاح، وخاصة إلغاء الجيوش الخاصة التي اشتهرت بها الفلبين. ولكن لمّا لم يُجْدِ كل ذلك شيئاً في الحد من الفساد في عام ١٩٧٥، فقد ازداد عدم الرضى لدى الرئيس.

والقليل من الناس كانوا يتوقعون حملة التطهير المفاجئة والمثيرة التي قام بها في الحادي والعشرين من شهر أيلول (سبتمبر) ١٩٧٥. ففي الاحتفال بالذكرى الثالثة لإعلان الأحكام العرفية قام ماركوس بشنّ الهجوم على الفساد الذي استشرى في مختلف أجزاء جسد حكومته: «هل يحق لنا الإستمرار في طلب... منح الثقة بنا وحمل الأمانة؟ وإذا لم نستطع

الإجابة على مثل هذه الأسئلة بكل ثقة بالنفس فلن نجرؤ على الاستمرار في هذا الطلب... لقد حان الوقت الذي يتوجب علينا فيه استئصال شأفة الأطراف الملوَّثة والفاسدة في المجتمع من الحياة العامة المليئة بالنشاط، قبل أن تعرِّض الجسم السليم بأكمله للتلف»(٢).

وقام ماركوس، بدون إبطاء، بطرد ألفين من المسؤولين الحكوميين الذين وُضعت نشاطاتهم موضع التساؤل في عملية «مراجعة شاملة للأداء». وشملت عملية الطرد رسميّين من بينهم وزير الأشغال العامة والاتصالات ومدير الأشغال العامة وهيئة إدارة النقل بأكملها، وهيئة الفاحصين بأكملها، وجميع مفوَّضي الخدمة المدنيّة ومفوَّض الجمارك. كذلك كان من بين الذين شملتهم عملية الطرد القائم بأعمال مفوض التدقيق. وعلى حد قول ماركوس نفسه: «إن النتيجة التي يتعذر تجنبها هي أن الكسب غير المشروع والفساد في عدد كبير من المجالات في الحكومة لم يكن في الامكان قيامهما إلا بسبب تواطؤ ومشاركة، إن لم يكونا بمبادرة، من العاملين في مفوضيَّة التدقيق»(٣).

كما استُبْدِل مفوَّض مكتب ضريبة الدخل. وبعد ذلك باسبوع واحد اختار ماركوس القاضي ايفرن بلانا لذلك المنصب. وفي مقابلة أجريت معه عام١٩٨٤ استذكر لي بلانا عملية تعيينه المفاجِئة: «كنت جالساً في محكمة الاستئناف يوم الثامن والعشرين من أيلول (سبتمبر) أؤدي عملي بكل هدوء. وجاءتني مكالمة هاتفية من الرئيس ماركوس الذي طلب مني الحضور الى (القصر الجمهوري في مالاكانانغ). ووصلت الى هناك عند الساعة الواحدة. ودار حديث بيننا، واتخذ قراره عند الساعة الثانية. وكنت في مكتب ضريبة الدخل المحلي قبل الساعة الرابعة. فقد خرجت من مالاكانانغ وعدت الى محكمة الاستئناف حيث جمعت حاجاتي وذهبت بعد ذلك الى مكتب ضريبة الدخل حيثُ قابلت المفوَّض».

كان المكتب الذي ورثه بلانا كبيراً وهاماً ويعمل بروح معنوية متردية. وكان هذا المكتب الذي يضم أكثر من سبعة الآف عامل، والمسؤول عن تحصيل ما يقرب من خمسي الدخل الحكومي، أكبر ثلاثة مكاتب للدخل بوزارة المالية. (أما المكتبان الآخران فهما مكتب الجمارك ومكتب خزانة الدولة). وكان تنظيم مكتب ضريبة الدخل يشتمل على تسعة أقسام في المقر المركزي الذي يرأسه المفوّض وسبعة عشر مكتباً إقليمياً تتوزع على مختلف أنحاء

الأرخبيل الفلبيني. وفي عام ١٩٧٥ بلغت حصيلة الضرائب المباشرة ما يقرب من ٢٩ بالمائة من دخل الحكومة، وهي نسبة أدنى من نسبة أل ٤٢ بالمائة التي كانت عليها هذه الحصيلة عام ١٩٧٣. (انخفضت ضريبة الدخل التي بلغت ٢١ بالمائة من دخل الحكومة عن نسبة أل ٢٦ بالمائة من هذا الدخل الذي كانت عليه عام ١٩٧٣)(٤). وكان حوالي ربع ضرائب الدخل المحصَّلة يأتي من خلال استقطاع الضرائب (من الرواتب والأرباح).

وكانت الوظائف في مكتب ضريبة الدخل المحلي من الوظائف المرغوبة جداً. وفي الوقت نفسه فإن الكثيرين من الموظفين لم يكونوا فخورين بالعمل في المكتب؛ وبعضهم كان يجيب على أسئلة الناس بالقول إنه يعمل في وزارة المالية. وربما كانت حدَّة التوتر في مكتب ضريبة الدخل المحلي – نظراً لكونه مؤسسة اشتهرت بأنها مُدرّة للدخل وبأنها متهمة بالفساد من الأوساط الشعبية في الوقت ذاته – تفسِّر روح الزمالة الهائلة بين العاملين فيه. وتؤكد البروفسورة لينور ما غتوليس برايونس، وهي خبيرة في الفساد، وعضو في لجنة التدقيق في الفلبين حالياً، في دراسة أجرتها عام ١٩٧٧ أن :

«هناك روح من الزمالة الحميمة بين الموظفين، وبخاصة في مستوى الإدارة المتوسطة. فقد أشارجميع الأشخاص الذين وجهت لهم الأسئلة في مكتب ضريبة الدخل المحلي الى روابط المحبة القوية والعلاقات الشخصية الحميمة التي تربط ما بين موظفي المكتب. ويصدق هذا بصورة خاصة بين الموظفين الذين أمضوا فترات طويلة من العمل في هذه الوكالة. ويوجد بينهم ميل الى حماية وتغطية بعضهم بعضا. والإجابة التي قدمها أحد الموظفين في المقابلة التي أجريت معه، عندما سُئل عن حالة طرد موظف آخر، ربما كانت إجابة نموذجية في هذا الصدد عندما قال: «لا أستطيع التعليق على هذه الحالة، إذ يصعب عليّ قطع عنق أحد أفراد العائلة» »(٥).

وعندما تسلم بلانا منصبه الجديد، كانت «عائلة» مكتب ضريبة الدخل المحلي تتعرَّض للهجوم وتدنَّت روحها المعنوية واتخذت موقف الدفاع؛ كما كانت مقولة «نحن» و «هم» (باللغة الفلبينية «كامي» و «سيلا» على التوالي) قد تعززت في مختلف أرجاء المكتب. ولكن،

وكما علّق أحدهم من خارج العاملين في المكتب، فإن من المؤكد أنه يصعب جداً اعتبار بلانا واحداً من مجموعة «نحن».

أما بلانا نفسه فقد كان اسمه ناصعاً لا غبار عليه وله سجّل مميَّز في الخدمة العامة. كما كان هذا القاضي يحظى بعلاقات واتصالات ممتازة داخل دهاليز السلطة في البلاد. وعندما كان يعمل مديراً في مجلس ادارة هيئة الاستثمار كان رئيس المجلس هو سيزر فيراتا (الذي أصبح وزيراً للمالية في عام ١٩٧٥). وفيما بعد خدم بلانا لمدة عامين كأمين عام للدفاع القومي – أي المنصب الثاني في الوزارة حقيقة – وكان مسؤولاً عن الإدارة الحكومية وما كان يسميه «التنفيذ». وعندما كان في هذا المنصب عمل مع خوان بونْسي إنْريل، زميله على مقعد الدراسة بجامعة الفلبين، ووزير الدفاع. وبعد ذلك قضى بلانا عامين كقاضٍ في محكمة الإستئناف، حيث كان يعمل عندما اتصل به الرئيس ماركوس هاتفياً عام ١٩٧٥.

كان بلانا رجلاً لطيفاً، وانعزالياً الى حد ما، يضع على عينيه نظارة كثيفة، ووجهه لا تظهر عليه الانفعالات، وكان على تواضع خَلقي جذاب. وقد جمع ما بين العقل القوي اليقظ والمواهب الإدارية الفذّة، والمظهر الذي أطلق عليه البعض صفة «الانعزالية» أو «كالذئب الوحيد». وقد أخبرني أحد زملائه في مكتب ضريبة الدخل المحلي، والذي كان من بين المعجبين به، قائلاً: «إن على المفوّض أن يخرج الى الميدان وقد نبّهت بلانا الى ضرورة أن يكون أقل زُهداً في اسلوبه الشخصي، ونصحته أن يضع يده في أيدي الناس الآخرين ويقترب أكثر منهم ويتصوّر معهم. لقد كان ذلك صعباً عليه ولكنه فعل ذلك، ونجح في علاقاته واقترابه من الآخرين»(٦). ولكن بلانا لم يأت الى مكتب ضريبة الدخل المحلي ليكون فرداً من أفراد «العائلة»: لقد جاء ليجبي الضرائب وينظّف الفساد.

الخطوات الأولى في تقدير حجم الفساد

كانت أول مهمة لبلانا هي معرفة كل ما يمكن له أن يعرفه عن مكتب ضريبة الدخل المحلي ومشاكله. وقد علّم نفسه معرفة ذلك بعدة طرق.

وبعد أن درس مخطط تنظيم المكتب والقوانين واللوائح المتعلقة بإدارته، قام بلانا بالتشاور مع كبار العاملين في المكتب مجتمعين وفرادى. «لقد اجتمعت مع رؤساء الدوائر

الثمانية، ومن خلال ذلك أردت أن أتحسس الأمور داخل المكتب. فقد سمعت أن الأمور لم تكن على ما يرام، ولكنك لا تستطيع القيام بمجرد اقتحام أحد المكاتب، كما لو كنت فارساً مدججاً بالسلاح، على صهوة جوادك، وتؤكد للعاملين هناك أنهم جماعة من المنحرفين. عندها لن تجد من يتعاون معك».

وطالب أن تقدم له تقارير خطيّة يقوم فيها رئيس كل دائرة بتلخيص المهام التي تختص بها دائرته وتحديد أهم مشاكلها واقتراح الحلول اللازمة لها. ولم يعط سوى يومين اثنين فحسب لتقديم هذه التقارير. وعلى حد قوله فقد «فوجئت أن عدداً لا يستهان به من بينهم لم يذكر الفساد في تقريره رغم أنه كان من الواضح أن الفساد كان مشكلة رئيسية من مشاكل المكتب».

بعد ذلك، تحدث بلانا مع عدد كبير من الناس: موظفين من داخل مكتب ضريبة الدخل المحلي، ورجال أعمال ومواطنين عاديين ومسؤولين من وكالات أخرى. وكان أحد أهدافه من وراء ذلك أن يتعرّف على المواطِن التي كان الفساد يكمن فيها. كما كان يرمي من وراء ذلك الى هدفٍ آخر وهو أن يعرف مَن مِن بين كبار موظفيه اشتهر بعدم قابليته للفساد. وكما قال بلانا: «لقد استطعت أن أعرف الأمناء من بين كبار الموظفين عن طريق التحدث الى مختلف الفئات. فالناس لا يأتون على ذكر الأشخاص الفاسدين من بين المجموعة التي يتحدثون عنها — لئلا يقال أنهم (أي الناس) قد أفشَوْا الأسرار».

ثم قام بلانا بتكليف الذين عُرفوا بالنزاهة بمهام خاصة. فقد طلب منهم إعداد تقارير عن مختلف المشاكل التي يقال إنها كانت موجودة داخل المكتب. وعلى سبيل المثال قام أحد كبار المسؤولين بإعداد دراستين، الأولى حول النظام المتبع في مكتب ضريبة الدخل المحلي في تكليف الموظفين بالقيام بالأعمال – وقد وجد ان الاعمال ذات الصفة المكتومة كان يجري تكليف الموظفين القيام بها بطريقة فاسدة. وكانت الدراسة الثانية حول سياسة البحث والاستقصاء الضريبي، وهي السياسة التي جرى سوء استخدامها عن طريق الموظفين الذين كانوا يهددون دافعي الضرائب بغرامات أعلى ما لم يقوموا بدفع الرشاوى. وقد ساعدت هذه التقارير على تحديد مواطن مشاكل الفساد وحجم هذه المشاكل.

وأخيراً أحضر بلانا ستةً من المحاسبين العامين المعتمدين «الذين كانوا أنقى من النقاء» وكلفهم بالعمل مع اثنين من كبار الموظفين المشهورين بعدم الفساد. وعهد لهم بمهمة مراجعة الحالات الضريبية. وقد قام هؤلاء المحاسبون بمراجعة عدد كبير جداً من الحالات الضريبية يختارون حالات بصورة عشوائية أحياناً، وينظرون في حالات «مشتبه فيها» أحياناً أخرى. وقد أثبتت تحرياتهم أنها مصدر اخر للمعلومات حول مواطن وحجم الفساد الذي كان يحصل. وكان لها فوائد أخرى على حد قول بلانا نفسه فيما بعد: «لقد كان الأثر الذي حققته مراجعات هؤلاء المحاسبين كبيراً لا على الحالات التي جرت مراجعتها فحسب، بل الأهم من ذلك الأثر الذي خلّفته على الفاحصين الآخرين الذين باتوا يخشون أن تطال المراجعة عملهم هم. وبالتالي أخذ هؤلاء يعملون بصورة أكبر وأفضل، نتيجة لذلك».

ومن خلال هذه الوسائل المختلفة استطاع بلانا أن يكتشف أن الفساد في مكتب ضريبة الدخل المحلي كان يجري بأشكال عدة.

الفساد الخارجي

الدفع مقابل الخدمة المشروعة: كان الدفع السريع (لاجي، باللغة الفلبينية) يستخدم لإنهاء المعاملات الضريبيَّة بصورة سريعة عن طريق مكتب ضريبة الدخل المحلي. وكما هي الحال عادة في عمليات الدفع السريع، فقد أصبحت هذه الطريقة شائعة الإستخدام: وعلى سبيل المثال، أخذ الموظفون يطلبون مبالغ نقدية مقابل إصدارشهادةٍ ضريبية أو شهادة إخلاء طرف. ورغم أن اللجوء إلى الدفع السريع كان شائعاً، إلا أن الدفعات المالية المتقاضاة كانت زهيدة.

وفي بعض الأحيان كان دافعو الضرائب يُبتَزُّون لا لشيء إلا ليحصلوا على الخدمة التي هي حق لهم وفقاً للقانون. لكن هذا الابتزاز كان يجري بطرق عدة. وفي إحدى طرق الابتزاز المشهورة جداً كان مقدِّر الضرائب يقوم باجراء تقدير عالٍ جداً بصورة غير واقعية على دخل دافع الضرائب. وكان في إمكان دافع الضرائب أن يعترض عن طريق الاستئناف ولكن ذلك يستغرق وقتاً وجهداً كبيرين، وزيادة على ذلك، فقد لا يكون دافع الضرائب متأكداً من المبلغ «الصحيح» الذي يتوجب عليه دفعه كضريبة. ولذلك يقوم مقدِّر الضرائب بابتزاز بعض المال

من دافع الضرائب كي يضع له التقدير الصحيح. («والخدمة المشروعة» هنا هي أن يحصل دافع الضرائب على التقدير السليم لقيمة ما يتوجب عليه دفعه كضريبة، دون أن يدفع شيئاً مقابل ذلك). ومثل هذه الممارسة كانت أقل انتشاراً من لاجي أو الدفع السريع، لكنها لم تكن نادرة كذلك.

الدفع مقابل الخدمات غير المشروعة: غالباً ما كان دافعو الضرائب يقومون بدفع الرشاوى للمحصلين مقابل الخدمة غير المشروعة المتمثلة في الموافقة على دفع ضرائب أقل كثيراً جداً من المطلوب. وهذه الخدمة كانت تسمى أريجلو (أو الترتيبات). وفي هذا المجال كان الأمر ينطوي على مبالغ ضخمة؛ ولولا «الترتيبات» هذه، لكانت الحكومة قد حصلت على ما يقرب من ٥٠ بالمائة زيادة على شكل ضرائب دخل.

ففي إحدى صور هذه الترتيبات يقدّم دافع الضرائب نموذج ضريبي فيه الكثير جداً من التخفيضات الضريبية، ودخل أقل من الحقيقة أو إحتساب للضريبة بطريقة خاطئة. فإذا اكتشف فاحص الضرائب هذه المغالطات فإنه يفترض أن يلفت نظر دافع الضرائب لها. عند هذه النقطة يتم إجراء الأريجلو أو الترتيبات في كثير من الأحيان. وفي العادة في مثل هذه الترتيبات يدفع دافع الضرائب نصف الفروق المستحقة ويحتفظ بالنصف الآخر لنفسه. أما النصف الذي دفعه كفروق فإن ثُلثيه غالباً ما يذهبان كرشوة الى فاحص الضرائب والثلث الباقي للجهة التي يفترض أن المبلغ بأكمله يذهب إليها وهي خزينة الدولة(٧).

وفي صورة أخرى من الأريجلو، قد يكتشف مفتش ضرائب من مكتب ضريبة الدخل المحلي أثناء تحرّيه حالة دافع ضرائب كبير أن بعض أبواب الدخل أو مصادره قد حذفت أو لم يدفع عنها الحد المطلوب من الضرائب كما ينبغي، فيعرض المفتش عليه القيام بخدمة غير مشروعة له وهي شطب الضريبة المطلوبة مقابل رشوة.

إبتزاز الرشاوى مقابل الإمتناع عن إلحاق الضرر بالعميل: كان دافعو الضرائب الأبرياء ضحية في بعض الأحيان. وعلى حد قول ماغتوليس – برايونس: «يستطيع الفاحص أيضاً إبتزاز المال عن طريق استغلال جهل دافع الضرائب بتعليمات مكتب ضريبة الدخل المحلي ولوائحه. فقد يتهم دافع الضرائب بعدم دفعه ضريبة حتى عن دخله المعفى من الضريبة، مثل راتب

التقاعد»[8]. وكان يكمن خلف كل مثل هذا الابتزاز بطبيعة الحال التهديد باتخاذ الإجراءات القانونية ضد دافعي الضرائب.

الفساد الداخلي

أدت مختلف أشكال الفساد الداخلي، وفق التقديرات التي قامت بها الجهات العليمة، الى خسارة الدولة ما بين ١٠ إلى ٢٠ بالمائة من ضريبة الدخل.

الاختلاس عن طريق تزييف السجلات: كانت الإيصالات الرسمية للدفعات الضريبية التي يتسلمها وكلاء مكتب ضريبة الدخل المحلي تعاني من كثير من أنواع الاستغلال والتزييف. وحالتا محصلي الضرائب كروز ولاورو اللتان ذُكرتا سابقاً مثالان على ذلك. والفكرة الأساسية في ذلك هي الإبلاغ عن مبلغ قليل مزيّف للمكتب واختلاس باقي المبلغ. وكان يصعب اكتشاف مثل هذه الممارسات ولكن بلانا عرف أنها كانت واسعة الانتشار وانطوت على ملايين من البيزو.

الإفراط في إصدار الطوابع الرسمية: كان بعض موظفي مكتب ضريبة الدخل المحلي يجرون ترتيبات وهمية لتسجيل الطوابع والدمغات الاضافية وطوابع دفع الضرائب على السجاير وغيرها على المعاملة دون الإبلاغ عنها. وتورّط في أحد الأمثلة الصارخة على ذلك ١٠٨ من كتبة استلام المبالغ النقدية ووكلاء التحصيل جمعوا حوالي ثلاثة ملايين بيزو على شكل أموال محصلة لم تصل قط الى أيدي الحكومة.

فضائح تعيين الموظفين: طفت على السطح الكثير من القصص عن البيع والشراء في عملية اختيار الموظفين للوظائف الشاغرة في المكتب. والقليل من وظائف المكتب كانت تتطلّب الحصول على مؤهلات اكاديمية. كما كان المكتب يفتقد الى الروح المهنيّة. وقد أصبح نظام تعيين الموظفين فاسداً، ولو بصورة جزئية في الأقل، نظراً لتفشي شراء الوظائف وتعيين الأقارب واستخدام النفوذ للقيام بالتعيينات.

تأخير دفع الحوالات: كان موظفو مكتب ضريبة الدخل المحلي يؤخرون دفع حوالات الضرائب المدفوعة عن طريقهم، وينعمون بالفوائد المالية غير المشروعة الناجمة عن «تعويم»

المبالغ المدفوعة أو احتساب فوائدها في البنوك لحسابهم. وعلى أية حال فالخسائر في هذا المجال كانت قليلة نسبياً.

فساد أنظمة البحث والتحري الداخلية: كان قسم الأمن الداخلي مسؤولاً عن مراقبة موظفي المكتب نفسه. ولكن شراء السكوت غير الشرعي كان منتشراً في ذلك القسم كذلك. «وكان المتبع هو رشوة المسؤولين عن تحرّي الموظفين المخطئين حتى يغضوا الطرف عن حالات الخطأ وتأخير البحث فيها، والأفضل من ذلك إسقاط الشكاوى»(٩).

ويبدو أنه كان هناك ما يبقي القاضي بلانا مشغولاً بصورة كاملة في مكتب ضريبة الدخل المحلي. وبالإضافة الى كل ذلك فقد كان يفترض فيه أن يقوم بمحاربة الفساد في مجتمع مليء حتى الثمالة بالنشاطات غير المشروعة. وقد لا يكون من الممكن في أي يوم من الأيام معرفة المدى الذي وصل إليه فساد الرئيس ماركوس نفسه وأسرته والخاصة الملتفة حوله. وتصل بعض التقديرات للمبالغ النقدية التي قام ماركوس بتهريبها خارج الفلبين إلى بلايين الدولارات. ومن الواضح أن بلانا قَبِل العمل على رأس مكتب ضريبة الدخل المحلي وهو على ثقة من إخلاص ماركوس في الرغبة في تنظيف مكتب الضرائب. وفي وقت اشتدت فيه الأزمة الإقتصادية، مثل تلك التي عانت منها الفلبين في منتصف السبعينات، فإنه حتى رئيس فاسد قد يرغب في أن يكون لحكومته نظام ضريبي يعمل بصورة أكثر كفاءة وأقل فساداً. (وفي عام ١٩٨٥، بعد زمن طويل من ترك بلانا لمكتب ضريبة الدخل المحلي، ترددت قصص كثيرة مفادها أن أعوان ماركوس كانوا يسرقون عوائد الضرائب للحصول على دخل لتمويل حملته الإنتخابية).

إذن كيف يتوجب على القاضي بلانا أن يبدأ في التفكير في السيطرة على الفساد في مكتب ضريبة الدخل المحلي؟ وما هي الأهداف التي سيضعها نصب عينيه؟

تكاليف وفوائد الفساد

ما هو الفساد؟

كان مكتب ضريبة الدخل المحلي ينطوي على حشد من الممارسات غير المشروعة التي جُمعت كلها مع بعضها البعض تحت عنوان عام هو «الفساد». إن تعدد مثل هذه الممارسات

داخل مؤسسة واحدة قد يبدو أن لا نهاية له. لكنّ مرض الفساد يضم الكثير من الأنواع والسلالات الأخرى مثل التبرعات غير المشروعة للسياسيين، والمشاركة في المعلومات السرّية، ومختلف أشكال الفساد في دوائر الشرطة، والعمولات التي يتقاضاها موظفو المشتروات، والإحتيال على ضبط الجودة وغيرها كثير. وسنقوم بدراسة بعض من أنواع الفساد هذه في الفصول التالية.

ولكن ما هو العامل المشترك بين مثل هذه الظواهر؟ وأحد التعريفات التي وردت للفساد في معجم ويبستر الدولي الجديد (غير المختصر) أن الفساد هو: «إقناع شخص (مسؤول سياسي على سبيل المثال) عن طريق وسائل خاطئة (كالرشوة) بانتهاك الواجب الملقى على عاتقه». وهذا التعريف الواسع يشمل معظم النشاطات غير المشروعة التي وجدها القاضي بلانا في مكتب ضريبة الدخل المحلي. ولكن هناك تعاريف أخرى للفساد: ففي مجال هذه التعاريف يمكن توضيح الأمر بالذهاب الى ما هو أبعد من المفهوم العام «للفساد» ووضع تصوّر للسلوك غير المشروع والفاسد وتعريف كل نوع في هذا التصور بعناية فائقة وضرب الأمثلة على ذلك.

وبالنسبة لأهداف هذا البحث على أية حال، سنحاول إيجاد طريقة مختلفة لمشكلة التعاريف هذه قد تكون أكثر جدوى. وسنحاول هنا رسم صورة تخطيطية أولية لبعض الخصائص الرئيسية للفساد تكون مدخلاً لإقتراح إطار اقتصادي نستفيد منه في هذا الفصل والفصول القادمة في تحليل السلوك الفاسد على اختلاف أنواعه.

ولنفترض وجود «رئيس» مثل القاضي بلانا ونفترض كذلك وجود «وكيل» أو «ممثل» لهذا الرئيس، كأن يكون هذا الوكيل أو الممثل موظفة في مكتب ضريبة الدخل المحلي. (ولأغراض البحث سوف تُستخدم صيغة المؤنث للدلالة على هذا الوكيل). وهي تتعامل مع «زبون»، كأن يكون هذا الزبون أحد دافعي الضرائب، نيابة عن الرئيس. ولتوضيح الأمر سنضع افتراضاً نظرياً (غير حقيقي): لنفترض أن الرئيس يجسِّد المصلحة العامة – أي أنه رئيس صاحب مبادىء – وأنه على رأس هيئة عامة كبرى مثل مكتب ضريبة الدخل المحلي أو حتى على رأس حكومة بأكملها. ولنفترض – حتى الآن – أن الوكيلة أو الممثلة لذلك الرئيس أقل دقة في تفانيها وإخلاصها للمصلحة العامة.

ولنفترض أنه تم تعيين الموظفة للعمل نيابة عن الرئيس إزاء الزبون (في هذه الحالة دافع الضرائب). ولكنّ هذه الوكيلة (أو كما قيل الموظفة) يفترض أن لها أيضاً مصالحها الخاصة، كأن يكون لها حساب في البنك. وفي أثناء أدائها لعملها الرسمي كوكيلة (للرئيس) قد تخون مصلحة الرئيس (أي المصلحة العامة) من أجل مصالحها هي – أي أنها قد تكون ملوّثة بالفساد. وما يجعل هذه الصورة نموذجاً إقتصادياً هو ما يلي: هذه الوكيلة سوف تتصرف على نحو فاسد عندما يصبح صافي الفائدة التي ستجنيها من ذلك الفساد أكبر من صافي خسارتها من القيام بذلك.

وعلى سبيل المثال، فإن هذه الوكيلة قد يغريها اختلاس الضرائب إذا اعتقدت أن فرص افتضاح أمرها هي صفر أي معدومة، أو (كمثال آخر) عندما يكون لدى هذه الوكيلة من الفطنة والمعرفة حول مقدار دخل الزبون الذي يتوجب عليه «دفع ضريبة عنه»، فقد يغريها أن تستخدم فطنتها ومعرفتها بصورة غير شرعية وتقوم بعملية أريجلو (أي ترتيبات مع الزبون لدفع ضريبة أقل مقابل الرشوة) إذا كان المبلغ الذي سيدفع لها من الزبون كبيراً والأخطار قليلة. ورغم أن هذين المَثَلَين من أمثلة السلوك الفاسد يختلفان من عدة نواحي هامة، إلا أن القاسم المشترك بينهما هو أن الوكيلة ترتكب خيانة الخدمة العامة من أجل مصالحها الذاتية.

والآن لنأخذ المنطق الاقتصادي خطوة أخرى للأمام. لنفترض أن الرئيس يعرف أن الوكيلة قد يغريها (الموقف) القيام بمثل هذا العمل. عندها ستكون مهمة الرئيس إزاء الوكيلة هو إقناعها بالقيام بواجباتها الى الحد الأقصى – أي إقناعها بالقيام بالمستوى الأمثل من الجهد الذي تحدوه روح المشاركة العامة، والقيام بالمستوى الأمثل من السلوك الفاسد. (والعبارة الأخيرة، أي القيام بالمستوى الأمثل من السلوك الفاسد ليست خطأ، وإن كانت تبدو غريبة، وسوف يأتي شرحها فيما يلي).

كما يشمل هذا النموذج الشخص الذي يقدم الرشوة وهو دافع الضرائب الذي يشترك في عملية الأريجلو (الترتيبات). وهذا الشخص «الزبون» سيقوم بإفساد الوكيلة إذا ما تبيّن له أو لها(إذا كانت أنثى) أن صافي المنفعة التي سيجنيها أو تجنيها من جراء إفساد الوكيلة أكبر من صافي الضرر الذي سيقع عليه (إذا كان زبوناً) أو عليها (إن كانت زبونة). كذلك، فإن الرئيس

يرغب في إقناع الزبون (أو الزبونة) بالتحلي بالسلوك السويّ.

إطار رقم ٤: حول التعاريف

يرى ماكس وبر أنه لا ينبغي أن نبدأ بالتعريف ولكن ينبغي إشتقاق التعريف بالنظر الى أمثلة محددة – والتي لن تكون، على أية حال، تعريفاً تاماً، ولكن تعريفاً يخدم الغرض الذي نحن بصدده. والتعريف..

«ينبغي أن يتشكّل بصورة تدريجية من الأجزاء المختلفة التي تؤخذ من الواقع التاريخي كي تكوّن في مجموعها تعريفاً. وهكذا فإن المفهوم النهائي والحاسم لا يمكن الوصول اليه في بداية البحث والاستقصاء، ولكن ينبغي أن يتبلور في النهاية. وبعبارة أخرى، ينبغي أن نطوّر من خلال المناقشة، كأهم نتيجة من نتائج هذه المناقشة، أفضل صياغة مفاهيم يمكن الوصول اليها... وهكذا، اذا حاولنا تحديد الهدف وتحليله وشرح أبعاده التاريخية التي نحاول الوصول إليها، فإن هذا لن يكون على شكل تعريف للمفهوم، ولكن سيكون مجرد وصف مرحلي له، في البداية على الأقل».

تضم الكتابات التي تتناول الفساد عدة تعاريف مفيدة. والتعريف الذي يُستشهد به على نطاق واسع هو أن «الفساد» :

«سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب مكاسب (شخصية أو قرابة عائلية أو عصبية خاصة) مالية أو لمكانة خاصة؛ أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة».

ومن الناحية التاريخية فإن مفهوم الفساد ظل يشير الى السلوك السياسي أو الجنسي. وكما هي الحال بالنسبة للكلمة اللاتينية «كوربتوس» فإن كلمة «كوربت» الإنجليزية (والكلمة العربية «فاسد») تثير سلسلة طويلة من الصور الشريرة. فهي تشير الى كل ما يدنّس ويدمر السلامة. والكلمة لها مغزاها الأخلاقي كذلك.

غير أن التعريفات لا تكون بالضرورة جامدة. فمفهوم «الفساد» مفهوم متطور عند المجتمعات المختلفة. وبمرور الوقت استطاعت المجتمعات التفريق بدقة بين «الرشوة» وبين « المعاملة بالمثل» أو «التعاقد» المسموح بهما - بل واستطاعت المجتمعات أن تجعل هذا التفريق فعالاً من الناحية العملية. وفي كل وقت من الأوقات، وفي أي مجتمع، من المحتمل أن نجد أربعة تعاريف على الأقل للرشوة: «تعريف أخلاقي متقدم؛ وتعريف قانوني مكتوب؛ وتعريف قانوني يجري تطبيقه بأي درجة من الدرجات؛ وتعريف الممارسة الشائعة».

Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (1904–5), trans. Talcott Parsons (New York: Charles Scribner's Sons, 1958), 47, 48; definition: Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review* 51 (June 1967): 417–29; John T. Noonan, Jr., *Bribes* (Berkeley: University of California Press, 1987), xii, 320.

إذن، لتحقيق هذه الغايات، يستطيع الرئيس تفعيل عدد من الإجراءات، سنقوم فيما بعد بتجميعها في خمس مجموعات:

* اختيار الوكلاء (الموظفين) لعدم قابليتهم للفساد وكذلك لكفاءتهم الفنيّة.
* تغيير الثواب والعقاب الذي يواجه الوكيل (الموظف) والزبون (مثلاً دافع الضرائب).
* زيادة إحتمال كشف/ إكتشاف الأعمال الفاسدة ومعاقبتها.
* تغيير مهام المؤسسة أو نظامها الإداري بحيث يجري الحد من «حرية التصرف» لدى الوكيل (الموظف).
* تغيير مواقف الوكيل تجاه الفساد.

هذه السياسات سنتناولها في الفصل القادم، حيث سنعود الى دراسة حالة مكتب ضريبة الدخل المحلي ونطوّر نموذج الفساد الخاص بالرئيس والوكيلة والزبون بصورة أكثر اكتمالاً.

أما الآن، فسوف نسجّل مظهرين من مظاهر هذه الطريقة الخاصة بتناول الفساد. الأول هو أن هذه الطريقة تعرّف الفساد بأنه حدوث الإختلاف بين مصلحة الرئيس أو المصلحة العامة من جهة ومصلحة الوكيل أو موظف أو موظفة الخدمة المدنية من جهة أخرى: فالفساد يحدث

عندما يخون الوكيل مصلحة الرئيس بحثاً عن مصلحته (أو مصلحتها) الذاتية. والثاني أن هذه الطريقة تؤكد على أن الفساد مسألة تتفاوت في الدرجة وأنه أيضاً مسألة إحداث التوازن للوصول للنتيجة المرغوبة: فالرئيس يرغب في إحداث «الحد الأمثل» من الفساد.

الحد الأمثل من الفساد

هل ينبغي على القاضي بلانا أن يحاول إزالة جميع الفساد من مكتب ضريبة الدخل المحلي؟ أم أن تكلفة إزالة الفساد عند نقطة ما، ستكون كبيرة الى الحد الذي ستزيد فيه على الفوائد التي يمكن جنيها من وراء ذلك؟

ربما كان الأفضل هو البديل الثاني. فالحد الأمثل من الفساد ليس صفراً، ولربما تصيب هذه الفكرة البعض بالذهول. فقد هاجمني بعض الذين وجّهوا لي الأسئلة في أعقاب طرحي لهذا الرأي في محاضرة ألقيتها عام ١٩٧٩ في اللجنة الفليبينية لمدققي الحسابات التجارية، هاجموني على اعتبار أنني أوحي (بهذا الرأي) أنه ينبغي أن نغض الطرف عن الفساد أو نتسامح فيه. ولكنني لم أقصد أن العالم المثالي هو العالم الذي ينطوي على الفساد أو أنه يجب إدخال الفساد لو قدر لنا إعادة بناء المجتمع من جديد.

وكل ما كنت أقصده (في تلك المحاضرة) أن يكون التفكير المنطقي على النحو التالي: لنفرض أن نوعاً من أنواع الفساد يسبب ضرراً للمجتمع؛ ويخلق بذلك «تكاليف إجتماعية». ولنفرض أيضاً أن تكاليف محاربة هذا الفساد باهظة الثمن. ولكي نقلل التكاليف المترتبة على المجتمع يجب إحداث التوازن بين الإثنين (أي بين الفساد وتكلفة محاربته). ومن المؤكد أننا يجب أن نفكر في تخفيض التكاليف الاجتماعية التي سندفعها بمثل ما نفكر في التخفيض من الأعمال الفاسدة، ولكن يجب أن نضع في اعتبارنا، من ناحية أخرى، أنه قد تكون هناك زيادة في التكاليف الاجتماعية التي ينطوي عليها الجهد الرامي لمحاربة الفساد على تكاليف وجود الفساد. وهذا بدوره يؤدي الى النتيجة القائلة إنه في معظم الحالات، فإن الحلول التي تنطوي على تكاليف قليلة جداً لن تصل بمستوى الفساد الى حد الصفر أو (أن هذه التكاليف القليلة قد) تجعل جهود مقاومة الفساد تصل الى النتيجة القصوى المرغوبة وهي القضاء على الفساد قضاء مبرماً.

وهذا الرأي ينطبق على حالات كثيرة. ولنأخذ المحاسبة في القطاع العام كمثل على ما نقول. ففي بحث صدر حديثاً، ألقى هيرمان ليونارد، العالم الاقتصادي، نظرة واسعة على جدوى المحاسبة العامة في الولايات المتحدة، وقد كان من رأيه أن الكثير من الأساليب والإجراءات المتداولة إنما «أعدت لمعالجة مشكلة منع الإحتيال المباشر» على المدى القصير:

«ففي السنوات الأولى من هذا القرن وما قبلها كان تحويل الأموال العامة عن مقاصدها شائعاً الى الحد الذي كان يولّد معه قيام حركات قوية تنادي بضرورة وجود«الحكم الجيد». وقامت هذه الحركات السياسية، بمساعدة من جمعية ناشئة مؤلفة من المحاسبين المهنيين، بتشكيل وتبني أنظمة مراقبة بدائية لتتبع أين تذهب الأموال العامة. وكان تحويل الأموال بطرق غير مشروعة وقتذاك مشكلة خطيرة، ولذلك كانت أنظمة المراقبة تلك تُبقي عيناً يقظة. فقد كانت تتضمن قوانين للمراقبة والمراجعة استطاعت أن تضمن أن السلطة المناسبة موجودة وأنها كانت تمارس فعاليتها قبل انفاق المال. ولم يكن مجرد صدفة أن هذه الأنظمة قد أوجدت نظام تتبع لتدقيق الحسابات بحيث يمكن التعرف على المتلاعبين بعد وقوع الحدث إذا ما ثبت أن الأموال قد أنفقت بطريقة فيها احتيال»(١٠).

هذه الجهود الأولى، التي كانت تلبي حاجة هامة وقتذاك، كانت ناجحة الى حدٍ كبير في الولايات المتحدة. أما اليوم، وبفضل التقنيات ووسائل التنظيم، فإن الممارسات المحاسبية العامة ناجحة بدرجة معقولة في منع الاحتيال. ولكنّ ليونارد يلاحظ أن هناك عيباً فيها بسبب التأكيد على الفساد. فالتوجه لمحاربة الاحتيال على المدى القصير أدى الى جعل محاسبي القطاع العام يتغافلون عن المشاكل الخطيرة على المدى البعيد مثل تقويم الممتلكات والديون العامة وإدارة نظام التقاعد العام. والبحث الرائع الذي قدمه يدعو الى إعادة النظر في نظام المحاسبة العام. وتفاصيل الحجج التي يسوقها في هذا الصدد والتوصيات التي يقترحها ليست موضوع بحثنا هذا. وعوضاً عن ذلك فإني أود أن أؤكد وجهة نظر ليونارد القائلة إنه حتى في مجال المحاسبة العامة الضيّق فإن الإنشغال التام بالفساد يمكن أن يكون باهظ الثمن – لا من حيث الأموال التي تنفق للسيطرة على الفساد فحسب، بل من حيث تشتيت الإنتباه والكفاءة

التنظيمية بعيداً عن أمور هامة أخرى.

إن تخفيض حجم الفساد لا يعدو كونه هدفاً من بين أهداف كثيرة يرمي المسؤول العام أو السياسي أو المشرِّع (أو لا بد له أن يرمي) الى تحقيقها. وعلى سبيل المثال، فإن مسؤول الضرائب يهتم بالطرق الفعالة لجمع الضرائب. والجهود والموارد التي تكرَّس لتخفيض حجم الفساد في وكالة لجمع الضرائب قد تؤدي الى نظام فعَّال لجمع الضرائب، ولكن الجهود المناهضة للفساد قد تذهب الى أبعد مما هو مطلوب، وتشكل عبئاً كبيراً على الميزانية وتزيد من الروتين في العمل، وتعمل على تدني الروح المعنوية. وعند نقطة ما، وحتى لو تم تخفيض حجم الفساد عن طريق بذل المزيد والمزيد من الجهد، فإن التكاليف المباشرة لهذه الجهود قد تكون كبيرة، وبالتالي فإن أداء وكالة جمع الضرائب قد يعاني بشكل خطير من جراء ذلك. وعند نقطة ما في محاولة القضاء على الفساد قضاء مبرماً، فإن هذه التكاليف المباشرة وغير المباشرة قد تكون «باهظة جداً».

وهذا المنظور نقطة انطلاق مفيدة عند التفكير في الأهداف التي نرمي اليها من السيطرة على الفساد. فالفساد ليس هو الشيء الوحيد الذي نهتم به. فنحن نهتم كذلك بتكاليف تخفيض حجم الفساد التي قد تكون مباشرة (من حيث النفقات والهيئات التي تقوم بذلك) أو غير مباشرة (من حيث كون هذه التكاليف تعيق تحقيق الأهداف الأخرى للمؤسسة). ولذلك فإن تصميم السياسات المناهضة للفساد يجب أن يكون واضحاً بالنسبة للكيفية والحد الذي تؤدي مختلف أنواع الفساد والنشاطات غير المشروعة عندهما الى إلحاق الأذى بمؤسستنا وبالمجتمع.

هل يستحق الفساد شن الحرب عليه؟

قبل الإجابة ينبغي أن نجيب على سؤال يسبق ذلك. هل نحن على يقين أن الفساد ضارٌّ بالمجتمع أو بالمؤسسة التي ننتمي لها؟ وفي الواقع، و في إطار الدول النامية، هل من الممكن، كطرح لوجهة نظر، أن يكون الفساد ظاهرة صحية بدلاً من كونه ظاهرة ضارة؟

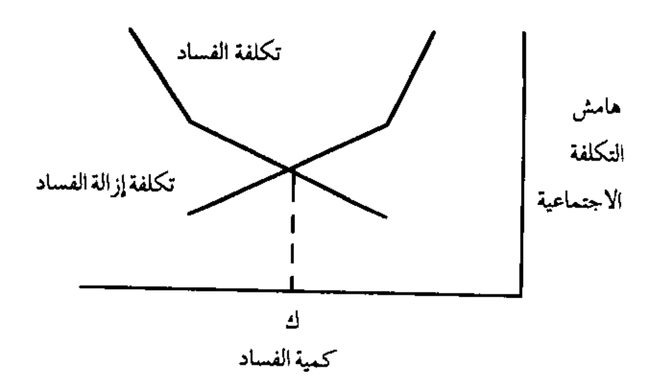
إن هذه الأسئلة قد تكون سخيفة لأفراد الشعب الفلبني وهم يحاولون إستعادة البلايين التي هرِّبت من بلادهم على يدي فرديناند ماركوس المخلوع أو لأفراد شعب هاييتي الذين

إطار رقم ٥: وصف تخطيطي للحد الأمثل من الفساد

لنتصور دالة تربط هامش التكاليف الاجتماعية الناجمة عن وجود وحدة نشاط فاسد الى القدر الإجمالي لذلك النشاط الفاسد في المجتمع ككل أو في مؤسسة ما فيه. فالوحدة الأولى من وحدات النشاط الفاسد قد تكون تكلفتها الاجتماعية قليلة. ولكن كلما ازداد الفساد سوءاً على سوء – مع ازدياد حجم النشاطات الفاسدة – فإن كل وحدة فسادٍ إضافية تعني تكاليف إجتماعية اضافية. وعلى سبيل المثال قد تأتي التكاليف الاجتماعية على شكل انهيار المعايير السلوكية أو خلق المزيد من أشكال العجز وعدم الفعالية، أو ازدياد سوء توزيع الدخل أو السلطة وغير ذلك. وزيادة الفساد وزيادة تكلفته الاجتماعية يمكن توضيحها بالخط المتجه الى أعلى في الشكل رقم (١).

والآن لنتصور هامش التكاليف الاجتماعية الناجمة عن محاربة (أي تخفيض حجم) الفساد. ولو كان هناك مجرد حالات محدودة من الفساد فإن تكلفة اكتشافها قد تكون باهظة. ومن ناحية أخرى إذا كان الفساد واسع الانتشار في المجتمع فإن اكتشافه سيكون أسهل، واتخاذ خطوات لتخفيض الفساد في الوحدة الواحدة قد يكون قليل الثمن، ولذلك فإنه يمكن أن نفترض أن هامش منحى تكاليف تخفيض الفساد يمكن توضيحه بالخط المنحدر الى أسفل في الشكل رقم (١).

الشكل رقم (١) الحد الأمثل من الفساد



وتقاطع المنحنيين يدل على النقطة التي يلتقي عندها أقل تكلفة ناجمة عن وجود الفساد وأقل تكلفة لمحاربة الفساد. وهذه النقطة بالنسبة للموقف الذي نتناوله بالبحث تمثل الحد الأمثل للفساد. (ورمز لها بحرف ك في شكل رقم ١).

والشكل الذي عليه المنحنيان ليس هاماً جداً بالنسبة للنقطة النوعية. فالفساد قد يظهر دائماً هامشاً من التكاليف الاجتماعية ووجود منحنى مخالف لهامش التكلفة الاجتماعية للتقليل من الفساد قد يفي بالحاجة. وفي معظم حالات التقاء مثل هذه المنحنيات، فإن القدر الأمثل من الجهود المناهضة للفساد لن يكون غير محدود، كما أن الحد الأمثل للفساد لن يكون صفراً.

يريدون استرجاع المبلغ الذي يتراوح ما بين ١٠٠ مليون و ٧٠٠ مليون دولار الذي أخفي في الخارج على يد دوفالييه المخلوع الملقب بـ «الطبيب الطفل». ومثل هذه الأسئلة قد تثير، ببساطة، غضب المديرين العامين الذين يفكرون ملياً، صباح مساء، في مشاكل السلوك غير المشروع. وبالمثل، فإن التفكير في أنواع الفساد التي وجدها القاضي بلانا في مكتب ضريبة الدخل المحلي قد يكون جعلنا على يقين أن مثل هذا السلوك السيء يلحق الضرر بالمجتمع. ومع ذلك، فإن ما تكشّف لنا هو أن الكثير من كتابات العلوم الاجتماعية حول موضوعنا هذا تتألف من مجرد حوارحول ما إذا كان الفساد بصورة عامة يساعد «التنمية» أم يقف حجر عثرة في طريقها.

وقد شوّه هذا الجدل صورة البحث في موضوع الفساد. وفيما هم يتجادلون حول الآثار الحميدة والسامة للفساد على التنمية– ويخوضون غمار حرب ضروس حول التعاريف - فإن هؤلاء العلماء الاجتماعيين لم يولوا أي اهتمام قط للقضايا العملية المتعلقة بكيفية السيطرة على الفساد.

ففي دراسة للكتابات الخاصة بالفساد وردت في سلسلة أبحاث البنك الدولي المتعلقة بالإدارة والتنمية، صرف المؤلفون كلّ جهدهم لتبرير النتيجة القائلة: «إن للفساد تأثيراً ضاراً، وغالباً ما يكون تأثيراً ماحقاً، على الأداء الإداري والتنمية الاقتصادية والسياسية». ولكن هؤلاء المؤلفين لم يذكروا شيئاً حول كيفية التصدي لمعالجة مثل هذه الظواهر السيئة. ولم تشر أي من الهوامش الستة والثمانين الواردة في هوامش الدراسة الى استراتيجيات محاربة الفساد. ودراسة

البنك الدولي هذه، وهي تركّز على ما اذا كان الفساد ككل «ضاراً» أم لا، وتغفل ذكر تحليل السياسات التي ينبغي اتخاذها ازاءه، إنما تمثل نموذجاً لدراسات الفساد في الدول المتقدمة. وهناك ما يمكن أن يكون خاصية من خصائص هذه الدراسة، حتى وهي تتذبذب في آرائها في الفقرة الأخيرة، عندما أضاف واضعوها، وكأن الفكرة قد جاءت متأخرة: «إن الحكومات قد ترغب بصورة متزايدة في النظر في اتخاذ الإجراءات الممكنة لمحاربة هذا الخطر الداهم»، وبعد ذلك وضعوا قائمة، مجرد قائمة، دون أمثلة أو حجج تدعم وجهة نظرهم بأربعة من «الإجراءات الممكنة» الغامضة العامّة وبالتالي عديمة الجدوى(١٢).

ولا عجب إذن اذا ما أبدى صانعو القرار السياسي أمثال الدكتور غوه كيه إسْوي، نائب رئيس وزراء سنغافورة، حيرتهم، عندما قال في محاضرة له في لندن عام ١٩٨٣: «الفساد، شأنه شأن أعضاء الإدارة العامة العاجزين، يمكن أن يكون له أثر مباشر على النمو الاقتصادي لدول العالم الثالث. ولا أستطيع أن أفهم لماذا يجري تجاهل أهمية هذه الأمور لا في الدراسات الأكاديمية فحسب بل في تصريف الأمور كذلك»(١٣).

هذه الحيرة قد تنقلب الى انزعاج عندما يقرأ صانعو القرارات السياسية دراسات أكاديمية تحمل عناوين مثل «ماهي المشكلة الخاصة بالفساد» أو «التنمية الاقتصادية من خلال الفساد البيروقراطي». وقد وجد وزير من دولة نامية في الرأي القائل بأن الفساد يمكن أن يكون مفيداً رأياً يمثل نوعاً من الإهانة:

«أعتقد أنه أمر شنيع أن يقوم هؤلاء الباحثون حسنو النيّة والمضلّلون كثيراً بطرح الفساد كأداة عملية ناجعة للتنمية السريعة في آسيا وافريقيا. ففي وقت من الأوقات حاول الغربيون إخضاع آسيا... عن طريق بيع الأفيون لها. ودفاع بعض المثقفين الغربيين الآن عن أنظمة حكم السرقات هو نوع جديد من الأفيون صمم لإطالة أمد تخلف الأسيويين وإذلالهم. وفي اعتقادي.. أن الذين تغمرهم الغبطة بكتابات مثل هؤلاء الباحثين هم... حكام السرقات الأسيويون»(١٤).

كيف يمكن لأي باحث أن يكون قد قال تصريحاً أو تلميحاً إن الفساد مفيد للدول النامية؟ وكيف يمكن للنقاش الأكاديمي أن يكون قد أصبح مراوغاً الى هذا الحد؟

إن الاجابات على مثل هذه الأسئلة معقدة. أولاً، لأن العالم الأكاديمي يحب الوصف والتفسير أكثر من حبه لوصف الدواء أو السياسات المناسبة. وكتشبيه على ذلك نذكر وفرة الأبحاث الأكاديمية والمناقشات التي تدور حول السؤال القائل «هل التدخين ضار؟» مقارنة بإهمال القضايا العملية من مثل «كيف يستطيع الناس الإمتناع عن التدخين؟»[١٥].

وثانياً، لا تكون المعلومات متاحة في العادة؛ إذ يجد الباحثون صعوبة في دراسة الفساد بصورة تجريبية لأن الأطراف المعنية لديها ما يكفيها من الأسباب التي تجعلها تبقي على معلوماتها مخبأة، كما أن الحكومات تعزف عن السماح للأجانب، بل حتى لمواطنيها بالعمل في مثل هذه الأمور الحساسة. والنتيجة هي أن المناقشات الأكاديمية حول الخصائص المنشّطة والسامة الخاصة بالفساد «تميل الى الإعتماد كثيراً على الروايات والحالات الإفتراضية والربط التخميني بين الفساد والآثار الاجتماعية المستقبلية»[١٦]. وفي مثل هذه الظروف، فإن من المحتمل أن تظل النتائج نتائج غير حاسمة.

وثمة عامل آخر يتمثل، بالضرورة، في الطبيعة المعيارية للموضوع. فقد أصبح يطلق الآن تسميات خاصة على كل جانب من جانبي الجدل الأكاديمي حول الفساد: فالمنادون بالجانب «الأخلاقي» تجري مهاجمتهم عن طريق المنادين بالجانب «التعديلي». ويتّهم اعضاء الفريق الأول بأنهم يستخدمون افتراضات غير مناسبة ومنحازة الى قيم أخلاقية في تحليلهم. ومن ناحية أخرى، ووفقاً لما تقوله ليديفينا كارينو، خبيرة الفساد، من جامعة الفلبين «فإن التوازن الدقيق الذي يحاول القائلون بالتعديل إظهاره بين مساوىء ومحاسن الفساد يبدو وكأنه إعتراف بأن كل إنسان يعلم أن الفساد غير مفيد حقيقة، ولكن الآثار الايجابية يجب اكتشافها حتى لا يقوم المرء بإدانة بلد ما بأكمله، ولنقارن ذلك بغضب الباحثين الأمريكيين إزاء سوء تصرفات الرئيس نيكسون وفي الوقت نفسه موافقتهم شبه التامة على أنظمة الحكم الفاسدة فساداً صارخاً في البلاد الأخرى التي عملوا فيها»[١٧]. ولما كانت القيم والحقائق هي التي تسيِّر النقاش فإن ذلك قد يساعد على تفسير كلٍ من وجود هذا النقاش واستمراريته.

ثلاثة أمور تذكّر بفائدة الفساد *

يرى الكثيرون من أساتذة الجامعة أن الفساد يمكن أن يلعب دوراً إيجابياً مفيداً في الدول النامية (وهذه العبارة لها وقع الصدمة مثل وقع العبارة القائلة بأنّ الحد الأمثل من الفساد ليس صفرا. ولكن هذه العبارة تذهب الى أبعد من ذلك: فهي لا تعني فحسب أن محاربة الفساد قد تكون باهظة الثمن ولذلك ليست جديرة بالإهتمام، بل إن العبارة تعني اضافة الى ذلك أن الفساد قد يجلب في ثناياه فوائد اقتصادية وسياسية وإدارية كذلك). وأجد أن من المفيد أن أقسم الرأي القائل إن الفساد قد يكون، في بعض الأحيان، مفيداً اجتماعياً الى ثلاثة أقسام. الأول ما يذكر بالفائدة الاقتصادية للفساد والثاني بالفائدة الخاصة بعلماء العلوم السياسية، والثالث بالفائدة الخاصة بالمديرين.

<u>ما يذكر بالفائدة الاقتصادية</u>: الدفعات الفاسدة (مثلاً الرشاوى) تخلق نوعاً من آلية السوق. ففي سوق يجري فيها تحديد عرض وطلب السلع والخدمات وفق دورها (أي قبل أو بعد غيرها) أو وفق الوضع السياسي أو الاختيار العشوائي أو وفق «طبيعتها وجودتها»، فإن الفساد، عوضاً عن ذلك، قد يحدد عرض وطلب السلع والخدمات وفق الرغبة والقدرة على الدفع. وبذلك فإن الفساد قد يضع السلع والخدمات بين أيدي الناس الذين يقدرون قيمتها أكثر من غيرهم، والذين يستطيعون استخدامها بأكبر فعالية ممكنة. وبصورة من الصور، اذن، فإنه بعد القيام بالعمل الفاسد، فإن هذه البضائع والخدمات قد جرى تحديدها بصورة أكثر «كفاءة»، من حيث المفهوم الاقتصادي المحض.

ويلخص ناتانيال ليف، أستاذ إدارة الأعمال، ذلك بقوله:

> *«الفساد قد يخلق عنصر منافسة فيما هو، بدون ذلك، صناعة احتكارية سلسة... وفي الوقت نفسه، فإن نزعة التجديد الاقتصادي والاستثماري قد تكون خارج الحكومة أعلى مما هي داخلها.... ولما كان دفع أعلى الرشاوى أحد المعايير الرئيسية لوضع الحصص فإن القدرة على جمع الدخل إما من الاحتياطيات أو من العمليات الجارية، ستصبح لها الأولوية. وعلى المدى البعيد، فإن كلاً من هذين المصدرين يعتمد اعتماداً كبيراً جداً على «كفاءة» الانتاج. ومن هنا فإن الميل نحو المنافسة والكفاءة يتم إدخاله في النظام*[١٨].

* الآراء الواردة فيما يلي والخاصة بما يسميه الكاتب «فائدة الفساد» هي من أجل النقاش وليست تعبيراً عن وجهة نظر في حد ذاتها وهي على أية حال لا تمثل رأي المترجم أو دار النشر (الناشر).

وهذا الأمر الذي يذكّر بالفائدة الاقتصادية له جانبان: الأول - هو التنبؤ: فقوى السوق يصعب تجنبها. وعندما لا يستخدم السوق لتوزيع السلع والخدمات، فإن الفساد يزحف الى السوق كنوع من السوق البديلة غير المشروعة. والجانب الثاني، هو التقويم: فعندما يحدث الفساد، فإن ذلك قد يؤدي الى تحديد عرض وطلب السلع والخدمات وفق الرغبة والقدرة على الدفع. وهذا التطور، بدوره، قد يكون له فاعلية اقتصادية - وربما كان، لذلك، مفيداً اجتماعياً.

ما يذكر بالفائدة الخاصة بعلماء العلوم السياسية: الدفعات والتعيينات والسياسات الفاسدة قد تكون لها فوائد سياسية. فرجال السياسة قد يستخدمون الفساد لتعزيز التماسك السياسي لمختلف القبائل أو الأقاليم أو فئات النخبة أو الأحزاب، والذي قد يؤدي، بدوره، الى الانسجام السياسي ازاء السلطة السياسية المجزأة أو غياب الوحدة أو وجود العداوة. ومن الناحية التحليلية، يمكن أن تصنّف بعض أنواع الفساد وفق مقايضة المنافع ونسب الأفضلية لمختلف الأقاليم أو الفئات العرقية أو الأحزاب. ورغم أن هذه الأساليب عادة تؤدي الى توزيع الفوائد العامة بطرق تتعارض مع توزيعها وفق «الاستحقاق» أو وفق «الفائدة الاجتماعية الأمثل» فإنه قد يكون لها مع ذلك بعض الفوائد السياسية. وبغض النظر عن الفائدة الواضحة التي سيجنيها رجل السياسة الفاسد فإن نظام الحكم ككل سيكون «أفضل حالاً» بسبب الفساد.

ويستشهد علماء السياسة، في بعض الأحيان، بتجربة الولايات المتحدة، حيث ساعد الفساد «الآلة السياسية» في المدن لا على حشد الأصوات الانتخابية لمن تريد فحسب، بل وعلى تقديم الخدمات للمواطنين أيضاً. وقد بَطُل مثل هذا الفساد، في نهاية الأمر، بفعل «الحكومة الجيدة». ويقول الافتراض ذاته أن ظهور الفساد في الدولة النامية قد يكون له فوائد مماثلة، ومستقبل حميد مماثل. وينظر الى الفساد أحياناً كآلية «للمشاركة السياسية» وللنفوذ السياسي وخاصة لدى الاقليات العرقية والمؤسسات الأجنبية: «ففي معظم الدول المتخلفة، تكون جماعات المصالح الخاصة ضعيفة، والأحزاب السياسية نادراً ما تسمح بمشاركة عناصر من خارج المجموعات المستأثرة بالحكم. وبالنتيجة فإن الابتزاز قد يكون هو «المؤسسة» الوحيدة التي تسمح للمصالح الأخرى أن تحقق التعبير والتمثيل في العملية السياسية»(١٩). ولذلك فإن الفساد، على الرغم من تكلفته الاجتماعية الظاهرة، فقد تكون له فوائد سياسية هامة.

ما يذكر بالفائدة الخاصة بالمديرين: قد يكون للفساد فوائد داخل المؤسسة. وإذا كانت اللوائح والقوانين البيروقراطية تحد من قدرة المؤسسة على التصرف، فإن هذه المؤسسة قد تستفيد في بعض الأحيان من تحايل الموظفين على تلك اللوائح والقوانين. فَقَدَرٍ محدود من السرقة أو الاختلاس أو تزوير في الإبلاغ عن النفقات أو العمولات أو «النقود السريعة»، وما شاكل، التي قد يقوم بها موظف ما، قد تتغاضى عنه الإدارة العليا، بصورة ضمنية أولاً لأن السيطرة على مثل هذه النشاطات غير المشروعة قد تكون باهظة التكلفة بصورة لا تستطيع المؤسسة تحملها، وثانياً لأن مثل مصادر الدخل غير المشروعة هذه قد تكون على المدى الطويل بديلاً لأجور أعلى (تدفع لذلك، الموظف وأمثاله). والمصروفات السرّية داخل المؤسسة قد تخدم كصندوق للمهمات الطارئة تنفق منه الإدارة العليا بمرونة، وبصورة غير مشروعة كذلك، لتحقيق أهداف المؤسسة وغاياتها.

وعلى سبيل المثال، فقد كانت لبرنامج الطعام مقابل العمل في بنغلادش في أواخر السبعينات قوانين صارمة، بشأن توزيع القمح المقدم كهدايا من جهات خارجية، تنص على أنه لا ينبغي استخدام القمح لتعويض ملاك الأراضي مقابل استخدام أملاكهم لإقامة السدود عليها ضد الفيضانات. كذلك، لما كان الهدف الرئيسي للبرنامج هو تقديم العون للعاطلين عن العمل من المحليين، فلا ينبغي منح القمح لمتعاقدي العمالة الذين يقومون بتشغيل العمال المهاجرين الى المنطقة من مناطق أخرى. وكذلك، فإن الكثير من نفقات المشرفين على المشروع، مثل نفقات الانتقال والطعام والمسكن، لا ينبغي أن تصرف قيمتها من المشروع نفسه. ومع كل ذلك، فمن الناحية الفعلية كان بعض القمح يستخدم من قبل الكثيرين من مديري المشروع المتنفذين لهذه الأغراض فحسب لا لغيرها. واستخلصت جوديث تِندلر – المتخصصة في الاقتصاد السياسي – أن أمثلة الفساد هذه قد خدمت بالفعل مهمة المؤسسة:

> *«ففي هذه الحالات الثلاثة من استخدام القمح بصورة خاطئة، فإنه يمكن القول إن سوء تخصيص القمح قد ساعد على تنفيذ المشاريع – بأكثر مما ساعد على حشو جيوب البعض – وذلك عن طريق الالتفاف حول لوائح البرنامج وقوانينه الصارمة. ففي حالة شراء قطعة أرض صغيرة: فإن إقامة السد كان سيتحوّل بعيداً عن جانب النهر لولم يكن بالإمكان استخدام تلك القطعة الصغيرة (أي لولم يتم شراؤها من*

المزارع الذي كان يمتلكها باعطائه بعض القمح مخالفة للوائح والقوانين). أما بالنسبة لمتعاقدي العمال، فإنه كان سيصعب على لجنة المشروع إيجاد عمالة محلية بأجور زهيدة لأن المشروع كان في منطقة نسبة البطالة فيها متدنية.... وفي كل هذه الحالات فإن تحويل القمح (عن الأغراض المخصص لها للأغراض غير المخصص لها المذكورة) كان يتم علناً وكان متفقاً عليه كإجراء له أهميته على المستوى المحلي»(٢٠).

هذه الأمور الثلاثة (التي تذكر بفائدة الفساد) يجمعها مظاهر مشتركة. أولاً: أنها تشير الى فوائد من أعمالٍ فاسدة محدودة، وليس من فساد مضطرد ومنظم يعم الكثير من القرارات أو معظمها. وثانياً: أن الفوائد المفترضة تعتمد على الزعم أن الفساد ينتهك أو يتجاوز سياسة اقتصادية خاطئة أو عاجزة، ويتغلب على القيود التي يضعها نظام سياسي غير كامل أو أنه يلتف حول العيوب الموجودة في قوانين ولوائح مؤسسة ما. وباختصار، إذا كان النظام السائد سيئاً، فقد يكون الفساد عند ذلك أمراً حسناً. والمعادلة التي أتينا على ذكرها في جزء سابق من هذا الفصل القائلة بأن مصلحة الرئيس والمصلحة العامة هما شيء واحد قد تكون، للأسف، معادلة مفرطة في التفاؤل.

ويوضح ليف ذلك بقوله:

«إن نقد وتحليل الفساد الإداري غالباً ما يبدو وكأنه يرى صورة تبدو الحكومة وجهاز الخدمة المدنية فيها وهما يعملان بذكاء وبنشاط لزيادة التنمية الاقتصادية لينقضَّ عليهما المبتزون،من بعدُ، ويبددوا جهودهما. فإذا أصبحت مصداقية هذا التفسير موضع نزاع فإنه ينبغي بالتالي إعادة تقويم الآثار التي يحدثها الفساد. وهذه هي الحال لو كانت الحكومة تتألف من نخبة تقليدية غير مبالية بالتنمية إن لم نقل معادية لها، أو أنها حكومة من مجموعة ثورية من المثقفين والسياسيين الذين هم في الأساس مهتمون بتحقيق أهداف أخرى(٢١).

وعلى حد قول العالم السياسي صمويل هنتنغتون: «فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي:لا شيء أسوأ من مجتمع له جهاز إداري جامد، مفرط في مركزيته وغير أمين إلا المجتمع الذي يملك

جهازاً إدارياً جامداً ومفرطاً في مركزيته وأمينا»(٢٢).

وكمثال على ذلك، لنأخذ تقييم الاقتصادي مالكولم غيليس لأندونيسيا. وبموجب نظام «الاقتصاد الموجّه» تحت حكم الرئيس سوكارنو «فإن جميع آثار آلية السوق التي ظلت قائمة حتى عام ١٩٥٨ قد استبدلت بالتخطيط الحكومي الذي قامت على تنفيذه آراء الموظفين الإداريين... وقاوم الاقتصاد الاندونيسي الانهيار الشامل».. [لا لشيء إلا لأن]« المزارعين ورجال الأعمال قاموا بالإلتفاف حول شبكة السيطرة الإدارية واسعة النطاق عن طريق مقايضة المنافع والتهريب والأسواق السوداء»(٢٣). وكأن غيليس يريد أن أن يقول إن السيطرة الإدارية كانت «معادية للتنمية»؛ وهكذا فإن الالتفاف عليها، حتى ولو كان ذلك عن طريق الفساد، خطوة إيجابية.

وبطبيعة الحال ليست جميع السياسات والقوانين التي يجري الالتفاف من حولها قصيرة النظر وسيئة التوجيه. ففي حالة الفلبين لم يكن تحاشي دفع الضرائب بطريقة فاسدة ولا اختلاس أموال الضرائب لتمويل المستوى المعيشي العالي لبعض العاملين في مكتب ضريبة الدخل المحلي في مصلحة البلاد. وزيادة على ذلك فإن القيود الإقتصادية و «التدخل» الذي يرفضه علماء الاقتصاد قد يتم تطبيقها لأسباب تؤدي الى الكفاءة الإقتصادية. وغالباً (ولكن من المؤكد ليس دائماً) ما تتدخل الحكومات في الاقتصاد تماماً في تلك الظروف التي لا يمكن فيها الاعتماد على الأسواق في توزيع البضائع والخدمات بكفاءة بسبب التدخلات الخارجية وعدم القابلية للتجزأة والبضائع الجماعية وغير ذلك من أشكال فشل الأسواق(٢٤). وفي مثل هذه الحالات، فإن الفساد لا يعمل أكثر من مجرد إعادة فشل الأسواق، مما يضرّ بالإقتصاد. والنتيجة نفسها صحيحة أيضاً بالنسبة للتجاوزات الفاسدة للآليات السياسية أو الاجراءات المؤسساتية المقبولة. فالنتيجة قد تكون ضارة بالاستقرار السياسي والتكامل السياسي ولفعالية المؤسسة وكفاءتها.

أما بخصوص أهداف سياسات مقاومة الفساد، فإنه من الأمور الرئيسية الهامة (في حالة الفساد) هو أن الجدوى الاجتماعية والمؤسساتية للقوانين والسياسات قد جرى تجاوزها. فالدفعات المالية الفاسدة ليست عمليات منتجة، وهي لا تضيف شيئاً الى المجموع الكلي للسلع

والخدمات المتاحة للمجتمع. ولكن إذا كانت هذه الدفعات المالية تزيل أو تحد من وطأة السياسات غير الفاعلة، فإنها عندئذ، رغم طبيعتها غير المنتجة قد تؤدي الى فاعلية أكبر وبالتالي الى وفرة أكبر في السلع والخدمات. ومن ناحية أخرى لنفترض أن الفساد يشوّه السياسات العامّة التي كانت ستظل تعمل بكفاءة لو لم يكن هناك فساد. عندها ستكون النتائج ضارة من ناحيتين. أولاً لأن الدفعات الفاسدة غير منتجة اجتماعياً وثانياً لأنها ستؤدي الى قيام سياسات غير فاعلة(٢٥). إذن لن يكون الفساد مفيداً اقتصادياً أو سياسياً أو تنظيمياً إلا إذا قام بالإلتفاف حول انحراف أو تشويه قائم فعلاً.

إن الفساد قد يساعد من ناحية واحدة ولكنه ضار من عدة نواحي. فالالتفاف من حول القواعد العامة، علي سبيل المثال، قد يؤدي الى نوع من الكفاءة الاقتصادية، ولكن ذلك يتم على حساب الأهداف الأخرى التي سعت تلك القواعد العامة لتحقيقها في المقام الأول. ومثال على ذلك نجده في قيام الحكومة التنزانيّة بإنشاء سوق تعاونية «بهدف مقاومة التجارة الخاصة في المنتوجات الزراعية التي يسيطر العنصر الآسيوي على الجزء الأكبر منها». وهذا «الهدف الرامي الى تحقيق العدالة» قد أدى، على أية حال، الى نقص كفاءة نظام السوق. وبالتالي فإن الفساد ربما كان هو النتيجة المتوقعة لذلك. «وبحلول منتصف السبعينات، على أية حال، كان من الواضح أنه لا يمكن تجنب الفساد الواسع النطاق ولا الاستغلال السياسي المتزايد للتعاونيات من قبل أفراد النخبة الريفية»(٢٦). وجرى حل التعاونيات عام ١٩٧٦. وقد يؤدي الفساد الى «تصحيح» بعض «الانحرافات» الاقتصادية التي أحدثتها التعاونيات السوقية، ولكنه يحقق هذا التصحيح على حساب تدمير بعض الأهداف الاجتماعية والسياسية للتعاونيات (والتي قد يوافق المرء عليها، أي الأهداف الاجتماعية والسياسية للتعاونيات، أو لا يوافق عليها).

إذن فإن العبارات العامة حول فائدة أو ضرر «الفساد» بصورة عامة لن تساعد في تقدير آثار الأمثلة المحددة من الفساد التي نواجهها. ومن ناحية أخرى، فإنه بالنظر الى انتشار الباحثين الذين يبررون الفساد، في الدوائر الأكاديمية، فلربما كان من المفيد أن نحلل الإجماع السلبي حول موضوع الفساد الذي أخذ في الظهور في الدراسات الاكاديمية.

الفساد ضارٌّ في العادة

مع ازدياد تراكم الأدلة على وجود الفساد في الدول النامية، فإنه يبدو واضحاً أن آثاره الضارة تفوق كثيراً فوائده الاجتماعية (الهامشية). ولقد أوردت هذه النتيجة في دراسة أعدت باشراف البنك الدولي، لكن الكثير من الأدلة التي تدعم هذه النتيجة لن أعيد سردها هنا. ولكننا سنقوم باستعراض بعض الدراسات المفيدة بشكل خاص والتي ستساعدنا على وضع «الأمور التي تذكر بفائدة الفساد»، التي ذكرناها فيما سبق، في المنظور الصحيح.

في عام ١٩٦٧ نشر العالم السياسي جوزيف ناي تحليلاً تخطيطياً لتكاليف وعوائد الفساد. وقد حدد ثلاث نتائج: الآثار المترتبة على التنمية الاقتصادية، والتكامل الوطني وكفاءة الحكومة. ثم قام بعد ذلك بوضع نموذج لأنواع الفساد وفق عدة موازين:

* مستوى الرسميين الحكوميين – في القمة أو القاعدة.

* الأوضاع السياسية في البلاد – ملائمة أو غير ملائمة.

* الحوافز المستخدمة في المعاملات الفاسدة – حديثة (أي المال) أو تقليدية (أي المكانة).

* مدى «الانحراف عن الواجبات الرسمية للدور العام» الذي حفزه الفساد– واسع النطاق أم هامشي.

ولاحظ ناي أنه يمكن أن يضيف الى نموذجه هذا متغيرات إضافية مثل مقياس الفساد ومظاهره و«آثاره على الدخل» وغير ذلك. ولاحظ كذلك أن من المرغوب فيه اجراء تقسيمات أكثر ضمن كل فئة من الفئات (على سبيل المثال التفريق بين السياسيين والموظفين المدنيين).

بعد ذلك قام ناي باجراء تقييم علمي للفوائد والتكاليف المحتملة لمختلف فئات الفساد. وكانت النتيجة التي توصل إليها هو أن الفساد ضارٌّ في العادة: «ويمكننا أن نشذِّب العبارات العامة حول الفساد والتنمية السياسية بحيث تُقرأ «من المحتمل أن تفوق تكلفة الفساد في الدول الأقل تقدماً فوائده ما عدا الفساد عند المستوى الأعلى الذي ينطوي على الحوافز الحديثة والانحرافات الهامشية، وفيما عدا تلك الحالات التي يكون الفساد فيها الحل الوحيد لعقبة هامة

تقف في طريق التنمية»(٢٧).

وجرى تطوير وتوسعة النتيجة التي توصل لها ناي في حشد من الدراسات التجريبية عن الفساد. وعلى سبيل المثال، فقد أجريت دراسة معمقة للفساد في المغرب على ضوء تحسس «الأمور الثلاثة التي تذكر بفائدة الفساد» التي ذكرت أعلاه. ولكن الدراسة وجدت أن الفساد كان أبعد ما يكون عن مساعدة المغرب، بل كان يقضي على اقتصاده ونظامه السياسي وفعالية مؤسساته من الأساس.

«وباختصار: فإن الفساد في النظام المغربي لا يفعل إلا القليل للكفاءة الاستثمارية وتكوين رأس المال.

[فالعامل في الخدمة المدنية] تجري رشوته كي يؤدي واجباته العادية لا ليقوم بتجاوز الروتين.

وباختصار فإن الفساد في المغرب، [عوضاً عن تشجيع الوصول الى تحقيق الهدف] قد ساهم في تقسيم الموارد الى مستويات في اطار النخبة البرجوازية الخاصة.

وينطوي الحال على سخرية لاذعة... فهناك جو عام من أن كل إنسان يعمل لحسابه الخاص وكل مجموعة لحسابها الخاص، ويستثنى من ذلك الجو بناء التحالفات الواسعة النطاق أو النقاشات السياسية في الأوساط البيروقراطية.

وفي هذا النظام، فإن الفساد لا يخدم إلا هدفاً «إيجابياً» واحداً – ألا وهو المحافظة على بقاء النظام»(٢٨).

وأظهرت دراسة أخرى أن الفساد في غانا قد زاد من حدة الصراع العرقي ودمّر كفاءة الحكومات البلدية وشلّ نظام الجدارة والاستحقاق اللذين قام عليهما نظام التوظيف والترقيات، «وخلق جواً من عدم الثقة استشرى في مختلف المستويات الإدارية»، ونسف الفلسفة التي قامت عليها الإشتراكية الأفريقية(٢٩). وخلصت مقالة نشرت عن الفساد في اوغندا الى أن ما سمي «بالحكومة الجيدة» قد سبقت غيرها من الحكومات الى ممارسة الفساد والاستسلام له في كامبالا بدلاً من أن تتعقبه وتستأصله، كما حدث في كثيرمن المدن الأمريكية، وإن لم يكن فيها

جميعها»(٣٠). ورفضت دراسة أجريت على الفساد في كوريا مصداقية «ما يذكر بالفائدة الاقتصادية للفساد» التي أشرنا لها أعلاه إذ تقول: «لم نجد في أي من الحالات التي قمنا بدراستها ما يظهر أن المال الذي جرى جمعه عن طريق الفساد قد استثمر استثماراً انتاجياً أو مباشراً»(٣١).

ومنذ منتصف السبعينات وكلية الإدارة العامة بجامعة الفلبين ترعى وتمول مجموعة من اثني عشر مشروعاً من مشاريع البحث عن الفساد في تلك البلاد، بما في ذلك تحليل مفصل للمؤسسات وعدد من دراسات الحالات. وتقول خلاصة كل هذا العمل:

«أثّر الابتزاز والفساد تأثيراً عميقاً بصورة سلبية على جهود التنمية، مما يكشف زيف ما يسمى بـ «نظرية المراجعة» واسعة الانتشار في الغرب والتي تعتبر الفساد إما خطوة ضرورية في عملية التنمية أو وسيلة إلى الاسراع فيها. وعوضاً عن ذلك فإن [الابحاث التي أجريناها] قد وجدت أن الفساد يؤدي الى إعطاء الأفضلية للمنتجين غير الأكفاء وتسرب الدخل من خزائن الدولة الى الجيوب الخاصة. والفساد يؤدي بطريقة مباشرة، ولو كانت قليلة ولكنها لا تقل خبثاً ودماراً، الى زعزعة الثقة بالحكومة»(٣٢).

وأكثر الدراسات التجريبية شمولاً هي تلك الدراسة التي أجريت تحت رعاية وكالة المساعدات الخارجية الكندية في أواخر السبعينات، التي شملت عدة دراسات أجريت في هونغ كونغ وكوريا وماليزيا ونيبال والفلبين وسنغافورة وتايلند. وقد سجلت هذه الدراسات، مراراً وتكراراً، الآثار الضارة الناجمة عن النشاطات الفاسدة، كما أن الآثار الإيجابية للفساد التي لخصناها في «الأمور الثلاثة التي تذكر بفائدة الفساد» التي ذكرناها فيما سبق، نادراً ما صادفها الباحثون في هذه الدراسة التجريبية، وقد صدر مؤخراً تلخيص لهذه الدراسة نقتطف منه النتائج التالية:

«هل يستطيع الفساد مساعدة الوكالة (أو المؤسسة) على الوصول الى أهدافها المرسومة؟ ويبدو الجواب بالنفي بصورة تكاد تكون قاطعة، فيما عدا حالة

واحدة [استطاع الفساد فيها مساعدة رجال الشرطة على رشوة المعرفين]... وأحد الآثار السلبية الرئيسية... هو دور الفساد في وضع الأهداف في غير موضعها، عندما يقوم الموظفين بالجري وراء مصالحهم المالية الخاصة عوضاً عن العمل على تحقيق أهداف المؤسسة، وجهود الهيئات العاملة، في هذه الحالة تنصب على السعي وراء مصالحهم الفاسدة مخلفة وراءها ما هو متوقع أن يكون عملها الرئيسي....والنتيجة التي توصلنا لها هي: إن الفساد سمّ زعاف، فيما عدا استثناءات قليلة جداً. وكنا نتمنى لو توصلنا الى نتائج أكثر ايجابية بالنظر الى أننا قد واجهنا مشكلة عمق الفساد وانتشاره في معظم الدول التي قمنا بدراستها»(٣٣).

تحليل آثار الفساد

مثل هذه النتائج قد تبدأ في جعل النقاش الأكاديمي حول مدى الضرر العام للفساد يخلد الى راحة طويلة، ولكنّ هذه النتائج نظراً الى طبيعتها العامة، لن تساعد كثيراً في التفكير حول السياسات المناهضة للفساد. فهل نستطيع من خلال هذه الأبحاث استشفاف بعض الأفكار فيما يتعلق بأنواع الفساد التي قد تكون أكثر أو أقل ضرراً في ظروف خاصة؟

فلننظر اذن في آثار الفساد على أربعة خصائص: الفعالية (أو الكفاية) والتوزيع العادل والحوافز والسياسة.

الفعالية : درسنا فيما سبق ما سمي « بالفائدة الاقتصادية» أي أن الفساد قد يؤدي في بعض الأحيان الى توزيع أكثر فعالية للموارد. والمثل التقليدي على ذلك هو عندما يتقدم الناس «بعطاء» (في مزايدة أو مناقصة) من خلال الرشوة للحصول على رخصة أو تصريح نادرين. وقد استخدم دعاة نظرية المراجعة منطقاً اقتصادياً أولياً للبرهنة على أن نظام العطاء (في المزايدات والمناقصات)، حتى لو كان غير مشروع، سيخصص السلع النادرة للأشخاص الذين لديهم الرغبة والقدرة على دفع مبالغ أعلى، وهو ما يكون فعالاً بالمعنى الاقتصادي المحض. ولكن ماذا سيحدث لو كانت السلعة النادرة ممارسة طبية علاجية أو تصريح يتعلق باجراءات السلامة في بناية ما؟ في مثل هذه الحالات، فإن المتقدم بالعطاء الأعلى لن يكون الأكثر فعالية،

كما أن نظام العطاء نفسه، بالتالي، لن ينجم عنه تحسن اقتصادي.

أو لنأخذ النموذج البسيط المتمثل في الوقوف في طابور للحصول على خدمة عامة. ألن يكون هناك مزايدٌ فاسد ينتظر دوره للحصول على الخدمة الأكثر فعالية من بعض أولئك الذين ينتظرون دورهم وفق مبدأ من يتقدم أولاً يحصل على الخدمة أولاً؟ يقول دعاة نظرية المراجعة إن الاجابة على هذا التساؤل هي نعم، ومعهم بعض الحق في ذلك. ولكن ليس الحال كذلك بالضرورة، على حد رأي سوزان روز – أكرمان، عالمة الاقتصاد السياسي، في دراستها المتميزة عن الأسواق الفاسدة. فقد أثبتت أنه «حتى نظام الأسعار القانوني، لا يمكن استخدامه من الناحية الواقعية، بفعالية لو أن جميع المتقدمين كانوا مضطرين للانتظار في طابورٍ واحد(٣٤). فنظام الأسعار القانوني قد يضيف مصادر أخرى لعدم الفعالية: مثل الإرتباكات خشية الغرامات، والموظفين المستغلين الذين لا يقومون بالاختيار وفق الفعالية واحتمال قيام الرسميين بابطاء وتيرة عملهم حتى يحصلوا على رشاوى أعلى. وتخلص روز – أكرمان الى القول إن «علماء الاقتصاد الذين ينظرون نظرة ايجابية للفساد بصورة عامة ليس لديهم سوى وجهة نظر محدودة وتعريف ضيق لمفهوم الخير ونموذج غاية في البساطة لسوق الفساد»(٣٥).

ويأتي الفساد على حساب الفعالية بسبب الهدر وسوء التوزيع اللذين يصاحبانه في الغالب. وعلى سبيل المثال، فالنتيجة المعتادة هي أن الحكومات في الدول النامية تدفع ما بين ٢٠ بالمائة الى ١٠٠ بالمائة زيادة على الأسعار التي تدفعها في ظل ظروف غير فاسدة، وذلك بسبب سياسات المشتريات الفاسدة. وقد جرى توثيق ذلك في دراسات أجريت في تايلند واندونيسيا والهند(٣٦). وسوف نرى في الفصل السادس الشيء ذاته في كوريا. وفي أثناء الجفاف الذي أصاب الساحل الإفريقي في أوائل السبعينات، كان يبدو أن تومابالباي رئيس تشاد وزوجته «كانا متورطين في مختلف خطط العمولات (في قطاع النقل، وإعادة البيع، والعمولات من المنظمات العمالية وغيرها) والتي كان من تأثيرها أنهما استطاعا الحصول على مبالغ طائلة من المساعدات التي قدّمت من الخارج... فقد وجد المتبرعون أنفسهم يدفعون عمولات باهظة لا لشيء إلا لمجرد ايصال معونات الغوث الى نجامينا (العاصمة)(٣٧). هذه الدفعات الإضافية (التي دفعها المتبرعون من الخارج) لا يمكن القول بصورة ما إن المجتمع قد «فقدها»، تماماً مثل ما يمكن القول أن سيارتك الخاصة قد «فقدها» المجتمع لمجرد أنها سرقت من قبل لص. لكنّ حقيقة الأمر

هي أن الموارد التي كان ينبغي تخصيصها للغرض العام لم يجر تخصيصها لذلك الغرض رغم أن أطرافاً خاصة فاسدة قد حصلت على المغنم.

كما قد يؤدي الفساد الى أشكال أخرى من انعدام الفعالية. فإذا كانت الرشاوى تؤدي الى بناء عمارات غير آمنة أو الى موظفين حكوميين غير مؤهلين أو إلى إهمال من جانب الشرطة، فإن «الأضرار العامة» قد تكون هي النتيجة. ووفق ما يقوله روبرت ويد، العالم الاجتماعي، فإن الفساد في أقسام المحافظة على التربة في الهند قد دفع المسؤولين الرسميين الى عدم تطبيق سياسة «السدود الكونتورية» وهي عملية بناء أسيجة ضحلة لمنع تعرية التربة أثناء الفصل الماطر. وكانت نتائج ذلك كارثة محققة.

«فالتربة العليا هي أغلى مورد من موارد الهند؛ فكل بوصة واحدة من التربة العليا تأخذ ما يقرب من ١٠٠٠ عام حتى تتكون. والسدود الكونتورية هي أحد الأساليب الرئيسية للحفاظ عليها... وبدون هذه الظروف، فإن مياه الأمطار ستحفر طريقها خلال الأسيجة غير المدعمة عند أضعف نقاطها، وعندها يبدأ تشكّل الأخاديد.

وهذا ما يحصل في الحقيقة عادة لأن أقسام المحافظة على التربة غالباً ما تفشل في تعزيز أو زرع الحشائش في الأسيجة حديثة البناء، أو إقامة بناء لنقل الماء من المدرجات العليا الى المدرجات السفلى. وتبلغ نسبة التعرية من المساحات التي لا تقام عليها الأسيجة حوالي عشرة أضعاف التعرية من المساحات المجاورة [التي أقيمت عليها السدود الكونتورية بصورة سليمة]. أما التكاليف فهي كما يلي:

(١) الخسارة الدائمة في الانتاج من الأراضي التي أقيم المشروع عليها،

(٢) خسارة شبه دائمة في الانتاج من المراوح الغرينية الموجودة في القاع والتي تترسب عليها المواد الرسوبية؛

(٣) زيادة الترسب في قاع الأنهار مما يزيد من أخطار الفيضانات وزيادة ملوحة مياه الخزانات»(٣٨).

ويضع ويد، صراحة، تبعة معظم هذه العيوب على عاتق الممارسات الفاسدة التي يقوم بها موظفو أقسام المحافظة على التربة.

وثمة نوع ثالث من أنواع عدم الفعالية يحدث عندما يقوم كبار موظفي الحكومة، عن طريق الفساد، بِلَيٍّ ذراعِ السياسات العامة لمصلحتهم هم ومصلحة عدد خاص من أعوانهم. وقد قامت فيكتوريا إي. باوتستا، استاذة الإدارة العامة بتوثيق «فساد السياسات» هذا توثيقاً مقْنعاً في الفلبين تحت حكم فيرديناند ماركوس(٣٩).

التوزيع العادل : وفئة ثانية من فئات الفساد هي إعادة توزيع الموارد. ومعظم الدراسات تشير الى أن الأغنياء وأصحاب الامتيازات الخاصة يستفيدون من الخطط الفاسدة على حساب الفقراء، وسكان الأرياف، وغيرهم ممن ليسوا من أصحاب الامتيازات. وتجري ترجمة نفوذ بعض القوى العسكرية وقوى الشرطة، بصورة فاسدة، الى مكاسب اقتصادية لغير صالح اولئك الذين لا يوجد لديهم مثل تلك القوى. وقد علّق على ذلك أحد كبار علماء الاقتصاد في الأرغواي بقوله: «لقد كان تعريف نابليون للسياسة أنها فن الممكن. لكنّ المراقب لما يجري في الأرغواي قد يفضل تعريف السياسة على أنها الفنون الجميلة التي يتم بموجبها تحويل الموارد الحقيقية من المصلحة العامة الى أصدقاء الحاكم السياسيين(٤٠).

الحوافز: إن احتمالات الفساد تخلق حوافز شائنة في المجتمع بأسره. وقد قام علماء الاقتصاد بتحليل الحوافز غير المنتجة التي وجدت في «مجتمع يبحث عن الأجرة» حيث يسعى المواطنون والرسميون، جاهدين، لتحقيق «احتكار الأجرة» الذي غالباً ما يقومون به من خلال الرشاوى. وعلى سبيل المثال، خذ «النقود السريعة» أو الرشاوى السهلة. فقد يبدو أن من الفعالية بمكان أن يسمح للمواطنين بدفع النقود لموظفي الخدمة العامة كي يحققوا لهم «خدمة أسرع من المعتاد». وقد ينظر البعض لذلك على أنه نوع من الإكرامية (نَفْحة أو بقشيش) أو أجراً لعمل في وقت إضافي. ولكنّ امكانية الحصول على مثل هذه «الأجرة» مقابل الخدمات التي يؤدونها قد دفعت بالكثيرين من الرسميين الحكوميين، في كثير من الحالات، لابتزاز الأموال دون تقديم أية خدمة على الإطلاق. وبهذه الطريقة تتطور الإكراميات غير المشروعة والنقود السريعة الى دفعات مالية مطلوب دفعها، ومن ثم تتحول الى أجور استثنائية، الأمر

الذي ينجم عنه غياب الفعالية. وقد جرى توثيق هذه الظاهرة على نطاق واسع(٤١).

إن هذا البحث يؤدي بنا للوصول الى نقطة رئيسية. ففي حين أن عملاً فاسداً يجري من حين لآخر قد يكون فعالاً، إلا أن الفساد اذا ما أصبح عملاً منتظماً ومتأصلاً ومتجذراً، فإنه لن يكون عملاً فعالاً قط. واذا كان من الممكن أن يقال، كما كتب هنتنغتون ذات مرة «إن قليلاً من الفساد يؤدي الى تحسين المجتمع التقليدي – أو تحديثه في الأقل – » فإنه صحيح أيضاً، والكلام لا زال كلام هنتنغتون، «أن المجتمع الذي استشرى فيه الفساد، على أية حال، لا يحتمل له أن يتحسن بمزيد من الفساد»(٤٢). كما أنه ليس من المحتمل لمثل هذا المجتمع أن يكون فعالاً اقتصادياً أو سياسياً كذلك.

وعند نقطة ما في دوامةِ الفساد المتزايد، قد يحتاج الأمر أن يصبح المواطنون الشرفاء فاسدين حتى يستطيعوا تصريف أمور أنفسهم. وكما يقول جوزيف هيلر في روايته المشهورة كاتش – تونتي تو، لو سأل أحدهم سؤالاً استبيانياً (أي يطرح سؤالاً لمجرد التأثير في النفوس لا ابتغاء الحصول على جواب) مفاده، «وماذا لو أن كل إنسان فاسد؟» لكان الجواب «عندها سأكون غبياً لولم أعمل مثل الآخرين (أي أكون فاسداً مثلهم). إن هذا ولا شك تشويه مؤسف محزن لمفهوم الحوافز، وقد جرى توثيق في عدد من الدول النامية. ووفقاً لتقرير احدى لجان التحقيق في غانا، فإن الفساد المنظَّم المتمثل في منح رخص الاستيراد كان يعني «أن بعض المستوردين الشرفاء يرغمون ضد ارادتهم على قبول الأساليب غير الشريفة في الحصول على الرُخَص كوسيلة واحدة وحيدة للبقاء»(٤٣). وفي هذا البلد نفسه، ذكر أحد الصحفيين المحليين أنه «إذا كان المتعهدون الخونة والفاسدون هم الذين يحصلون على العقود عن طريق تقديم الرشاوى، فإن المتعهدين الشرفاء سيحذون حذوهم، لا لأنهم هم أنفسهم فاسدون، ولكن لأنهم يرغبون أن يظلوا عاملين في السوق»(٤٤). وفي زائير هاجم الأساقفة الكاثوليك في البلاد عام ١٩٧٨ ذلك المجتمع الذي وصل إلى نقطة أصبح لا يملك «الفرد عندها أي خيار سوى البحث عن الحلول من خلال الفساد النشط كي يتمكن من الدفاع عن حقوقه»(٤٥).

وعلى النقيض من ذلك، فإن الفساد يؤثر على الحوافز من ناحية أخرى، فقد يؤدي وجود الفساد الى زعزعة ثقة الناس بجدوى نشاطاتهم الفاعلة والمنتجة. وهذا بدوره قد يحفز تبني سلوك غير فاعل يقوم على تجنب الأخطار. فالوكالات الحكومية والمواطنون العاديون

إطار رقم ٦: البحث عن الأجرة والفساد

يستطيع المحتكر للسوق أن يتقاضى ثمناً أعلى من الثمن الذي يسود في سوق تنافسية. ولذلك فالكسب الإضافي الذي يحصل عليه المحتكر من ذلك يسمى «أجر الإحتكار». وعندما تسمح بنية الإقتصاد أو الحكومة بقيام الاحتكارات، فإن عدداً من الناس قد يسعون للحصول عل ذلك الإحتكار. فالكاسب هو الذي ينال الاحتكار والخاسر لا يناله. والموارد التي أنفقها الخاسر للحصول على الاحتكار لا تولّد عادة اية سلع أو خدمات ولكنها على حد تعبير جاغدش بهاغواتي، العالم الاقتصادي، «غير منتجة بصورة مباشرة». وبالنتيجة، فإن السلوك الخاص بالبحث عن أجور الاحتكار هو غير منتج اجتماعياً في معظم الحالات.

وبحكم طبيعة الكثير من نشاطات القطاع العام فإن الحكومة سيكون لها قوة الإحتكار على توزيع بعض السلع والخدمات، مثل الحماية التي تقدمها الشرطة، والري، وتصاريح التصدير، والالتحاق بالجامعات الحكومية، وتقديرات الضرائب وغيرها. وهكذا، فإن الموظفين الذين يملكون سلطة توزيع مثل هذه الخدمات سيتعرضون لاغراء تقاضي أجر الاحتكار، بطريقة فاسدة. والقيام بذلك يؤدي الى خلق عدم الفاعلية، نظراً الى أن المواطنين يدفعون ثمناً «باهظاً» مقابل هذه السلع والخدمات.

وقد تحدث عملية البحث عن الأجور مما يؤدي الى مزيد من الخسائر الاجتماعية. فقد يتنافس موظفو الحكومة على الوصول للوظائف الخاصة بالتوزيع الاحتكاري وينفقون وقتهم وجهودهم لا على السلوك المنتج بل في السعي، غير المنتج، للحصول على الأجر. أو قد يقوم الموظفون الرسميون باستخدام وظائفهم بطريقة يستطيعون معها كسب قوة احتكار زبائنهم. إذن فالتوقعات من الكسب الفاسد هو أنه سيخلق حوافز غير منتجة باحثة عن الأجرة في طول الحكومة وعرضها.

See Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review* 64 (June 1974): 291–303; James M. Buchanan et al., eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* (College Station: Texas A & M Press, 1980); Jagdish N. Bhagwati, "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities," *Journal of Political Economy* 90 (October 1982): 988–1002; and Arye L. Hillman and Eliakim Katz, "Risk-Averse Rent Seekers and the Social Cost of Monopoly Power," *Economic Journal* 94 (March 1984): 104–10.

يتخذون اجراءات وقائية أو تجنبية (هروبية) والتي هي في حد ذاتها غير منتجة اجتماعياً. والفساد في سوق ما قد يغري الناس بترك التجارة في ذلك المجال بصورة كلية. ويبدو أن هذا هو ما حصل في زائير، حيث واجه المزارعون الذين يقومون على زراعة المحاصيل القابلة للبيع الفوري اسواقاً فاسدة بصورة متزايدة لمنتوجاتهم، ونتيجة لذلك عاد الكثيرون منهم الى الزراعة غير الفعالة التي مارسها من سبقوهم لأنها آمنة وتضمن لهم الكفاف(٤٦).

وباختصار، عندما يصبح الفساد أمراً مؤكداً، فإن حوافز كلٍ من الرسميين والمواطنين تتحول نحو النشاطات غير المنتجة اجتماعياً ولكنها مربحة من الناحية الشخصية. ويقضي الموظفون أوقاتاً متزايدة في البحث عن الطرق التي تؤمن لهم الرشاوى ،والدفعات الابتزازية، عوضاً عن أن يكرسوا أنفسهم لتحقيق واجباتهم العامة. والمواطنون، كذلك، يستثمرون جهودهم في البحث عن «الحظوة» غير المشروعة، ويزيدون من مداخيلهم لا من النشاطات المنتجة، ولكن من خلال الرشوة والخيانة والتواطؤ.

السياسة: في جزء سابق من هذا الفصل ناقشنا «ما يذكر به علماء السياسة من فائدة الفساد»، من أن الفساد قد يفيد الدولة (أو الحكومة) أحياناً. ولكن قد تحدث له آثار سلبية كثيرة كذلك. ويزعم المراقبون في كثير من الأحيان أن الفساد قد يؤدي الى العزلة السياسية وعدم الاستقرار. وفي الفصل الأول أشرت الى أن الوعود الخاصة بمحاربة الفساد شائعة سياسياً؛ وينبع هذا التوجه من النفور العام واسع الانتشار إزاء النشاطات غير المشروعة في القطاع العام. وقد ينسب الرأي العام الفضل للفساد في إحداث المصائب للأمة. وعلى سبيل المثال، لنأخذ هذا الفيض المسرحي من الكلام الذي تفوه به مسؤول كبير في المكسيك، عزا فيه الأزمة الاقتصادية شديدة الوطأة في أوائل الثمانينات الى الفساد الحكومي:

«إن القطاع العام القوي والمنوّع في بلادنا، والذي يضم أكثر من ٧٠٠ مشروع أو مؤسسة يمثل أكبر منشِيء للأشغال وأكبر مشترٍ من أي منتج من المنتجات، من أقلام الرصاص حتى التوربينات. وهو جهاز خدمة عامة يضم أكثر من مليون ونصف المليون عامل، به أنظمة إدارة ورقابة عفى عليها الزمن، بشعة وعديمة الجدوى في الغالب، وعمل على تفشي الفساد عوضاً عن منعه، مما أدى إلى تعرض

الاقتصاد الى الانهيار الذي نعيش فيه؛ كما أن موجة النمو الشهيرة التي ركبناها قد انهارت هي الأخرى وتلاشت كما يتلاشى زَبَد البحر»(٤٧).

وعلى الرغم من أن هذه الرؤية قد يكون مبالغاً فيها إلا أنها رؤية يشترك فيها عدد كبير من المكسيكيين. ففي القرى المكسيكية كان المرء يرى في عام ١٩٨٣ الشعار التالي الذي رفعه الحزب الشيوعي وقد كتب على الجدران جنباً الى جنب مع المطرقة والمنجل «كونترا لا كوربسيون، سوموز لا أبوزيسيون» (ضد الفساد نقف نحن المعارضة). وقد كان الأمر كذلك رغم أن حكومة ميغيل دي لامدريد الجديدة قد شرعت عام ١٩٨٢ في حملة ضد الفساد وقد جرى الاعلان عنها على نطاق واسع.

وتربط بعض الأدلة الفساد بعدم الاستقرار السياسي. ويرى مايكل نخت، العالم السياسي، أن «الفساد» مؤشر مستقل هام يدل على إحتمال «تغيّر نظام الحكم» في الدول النامية حتى بعد أخذ عدد من العوامل الأخرى الثابتة احصائياً بعين الاعتبار(٤٨). ومن المحتمل أن من الانصاف القول بأن الفساد واسع الانتشار يؤدي الى خيبة أمل شعبية إزاء الحكومة، رغم أن العلاقة، بين الفساد والحكومة، حتى لو أمكن قياسها بدقة، لن تكون علاقة تامة.

إطار رقم ٧: الفساد والتعبير اللاذع (السخرية)

يجري النقاش والجدل حول الفساد بصورة واسعة داخل الدول النامية، وإن لم يكن ذلك في الكتابات عن التنمية. وربما بالغ الناس العاديون في تقدير الفساد كمصدر للمشاكل التي يعانون منها. والموقف ذاته القائل بأن الفساد واسع الانتشار يمكن أن يولّد السخرية واللامبالاة.

ويصف أحد الثقاة ظاهرة عامة بقوله

«تصبح عدم الثقة مدعاة للتعبير اللاذع والسخرية. وهذا، في رأيي، نتيجة لردود الفعل العامة والخاصة لعدم الثقة والقابلية للرشوة (الفساد). ويقاد المواطنون العاديون داخل الحكومة وخارجها الى توقع أن معظم الخدمات العامة ليست حقاً لكل مواطن بل سلعة نادرة تتحكم في عرضها وأسعارها قوى السوق والنشاطات الاستثمارية للموظفين الرسميين. وحتى عندما

تجري مكافأة من يستحق وحتى عندما يكون الموظف العام قد قدم خدمات ممتازة، فإن الناس في أحاديثهم الخاصة يحطون من قدر هذه الفضائل ويرددون الشائعات ويطلقون النكات حول الممارسة غير المشروعة ومحاباة الأقارب وغير ذلك من النشاطات المستورة التي «يعرفون» أو التي «سمعوا» عنها فيما يتعلق بسجل خدمة هذا الانسان أو ذاك. وعند تمحيص هذه الأمور يجد المرء من الدلائل ما يشير الى صدق بعض ما يقوله الناس ولكن لا يوجد في الغالب أي دليل حقيقي يدعم معظم ما يقولونه ويتداولونه فيما بينهم.

والاعتقاد يساعد على دعم الحقيقة. والتعبير اللاذع يسمح للإنسان العادي الجديد على الخدمة العامة أن يكون غير فعال ويتصرف بطريقة سيئة».

ويستشهد خبير آخر بظاهرة مماثلة في غانا:

«لما كان عدد كبير من محصلي الضرائب في المناطق الريفية قد نجح في امتلاك البيوت والمزارع في الوقت الذي كان يفترض فيه أن يكسب مجرد دريهمات قليلة، في الشهر، فإنه يصبح من المفهوم تماماً لماذا «يرفض عدد كبير من المزارعين دفع الجباية بسبب ما يراه في قريته».... كيف يمكن للحكومة أن تتضرّع للناس أن يشدوا الأحزمة... بينما «يعمل أفراد الطبقة الارستقراطية الغانيّة الجديدة وأذنابهم، الذين يطلبون منهم القيام بذلك، على ملء كروشهم وبطونهم، وتعمل زوجاتهم وعشيقاتهم على تكبيرغبغبهن (اللحم المتدلي تحت الذقن) في تناسب طردي مع نسبة شد الحزام على البطون عند الناس العاديين؟»

كيف يمكن إذن تلخيص المناقشة التي قدمناها فيما يتعلق بالآثار الايجابية والسلبيةللفساد؟ إن الجدول رقم (١) أدناه يلخص بعض الأبعاد الهامة. وزيادة على هذا، ينبغي على صانعي السياسات أن يضعوا نصب أعينهم الفرضيات العشرة التالية وهم يفكرون في الحد الذي يعتقدون أنه ينبغي لهم (أو عليهم) الوصول له في معاقبة مختلف أشكال السلوك الفاسد:

١- الفساد بصورة عامة ضارٌ بالتنمية الاقتصادية والسياسية والتنظيمية. غير أنّ مختلف أشكال الفساد لا تخلق متساوية. وبعض الأشكال أكثر ضرراً من غيرها. والاختلافات ليست قاصرة على المدى الذي يصل إليه الفساد فحسب، وإن كان هذا المدى هاماً في حد ذاته، ولكن بالنسبة لطبيعة الفساد والظروف التي يحدث فيها كذلك.

جدول رقم (١): تكلفة الفساد	
الفعالية	يبدد الموارد يخلق «قيماً عامة سيئة» يشوّه السياسات
التوزيع	يعيد توزيع الموارد ويضعها في أيدي الأغنياء والاقوياء، هؤلاء الذين يملكون السلطة في الجيش أو الشرطة، أو في أيدي أولئك الذين يملكون القدرة على الاحتكار.
الحوافز	يشوّه طاقات الرسميين والمواطنين ويوجهها نحو السعي، غير المنتج اجتماعياً، الى الأجرة الفاسدة. يخلق الأخطار، ويحفز علي الاجراءات الوقائية غير المنتجة، ويشوه الاستثمار ويبعده عن المناطق الموبوءة بالفساد الكثير.
السياسة	يولد العزلة الشعبية والسخرية. يخلق عدم استقرار نظام الحكم.

٢. الفساد الذي ينطوي على اعادة توزيع «السلع الخاصة» بصورة محددة جداً قد لا يسبب سوى القليل من الضرر للفاعلية الاقتصادية. والسلع الخاصة هي تلك السلع مثل تلك التي يكون امتلاك أو استهلاك فرد واحدٍ لها لا يؤثر على الناس الآخرين. فالرشوة قد تؤدي الى إعادة توزيع السلع والخدمات الخاصة بطريقة فعالة اقتصادياً. وعلى سبيل المثال، فالإتجار بتذاكر مباريات كرة القدم قد لا يجعلنا نقلق حول الدفعات المالية «غير المشروعة» في عملية الإتجار هذه. ومن ناحية أخرى، فإن السلع الخاصة أحياناً تخدم حاجات إنسانية أساسية؛ أما بالنسبة ل «سلع المزايا» مثل الحصول على القمح المهدى للشعب من جهات خارجية، فإننا قد نقلق كثيراً إذا ما تم توزيعها بصورة فاسدة. ونحتاج الى الأخذ بعين الاعتبار التوزيع العادل للسلع الخاصة وكذلك الفاعلية الاقتصادية.

٣. إذا التف الفساد من حول سياسة غير فاعلة أو غير عادلة، فقد يؤدي الى بعض الفوائد الاجتماعية. وهذه الفوائد المفترضة ينبغي أن تقاس، على أية حال، بالخسائر بالقياس الى أغراض تلك السياسة الأصلية.

٤. الفساد يولّد أموراً خارجية سلبية «أضراراً عامة» . فهو ينزع الثقة والإطمئنان من النفوس وينزع سلطة القانون. والتكاليف الاجتماعية لبعض الأعمال الفاسدة الخاصة قد تكون عالية بصورة خاصة عندما تضرُّ بالسلامة العامة وبالبيئة وتنسف نظام تقدير العاملين وفق الاستحقاق أو تهدد بصورة أو بأخرى مصلحة عامة واسعة.

٥. الفساد ضارٌّ بصورة خاصة عندما يشوّه الحوافز. ويثير الجمع بين قوة الاحتكار والقدرة على التصرف والفطنة – الذي كثيراً ما يشغل القطاع العام – مختلف أنواع «البحث عن الأجرة» أو «النشاطات غير المنتجة بصورة مباشرة والساعية لتحقيق الربح». وبانتشار الفساد، فإن الموظفين الرسميين والمواطنين يبددون طاقاتهم الانتاجية الكامنة في السعي وراء الأجرة الفاسدة. والحالة المحددة هي عندما يصبح الفساد منتظماً الى الحد الذي يوجب على المواطنين العاديين أن يكونوا فاسدين حتى يسيّروا أمورهم.

٦. الفساد يكون أحياناً وسيلة لتحقيق الغايات السياسية ولكنه يولد ايضاً تكلفة سياسية باهظة. فقد يكون الفساد آلية لشراء الولاء السياسي، الذي قد يؤدي أحياناً الى نوع من التماسك والمشاركة. ومن ناحية أخرى، عندما يستخدم الفساد كوسيلة على نطاق واسع فإنه يؤدي الى العزلة الشعبية وعدم الاستقرار السياسي.

٧. الابتزاز نوع من الفساد الموهِن بصورة خاصة. فالابتزاز يميل الى إثارة الغضب الشديد لدى المواطن الذي يقع ضحية له. وكلما أثر الفساد بصورة عكسية وأثّر مباشرة على الجمهور العام، فمن المحتمل أن يزداد عدم الرضى نمواً.

٨. الفساد قد يخدم المصالح المؤسساتية، وبخاصة عندما يُخمد صوت التصرفات الإدارية الروتينية غير الضرورية. والأكثر شيوعاً، مع ذلك، هو أن الفساد في المؤسسات له آثار مدمرة على نظام الاستحقاق وعلى حشد وتخصيص الموارد والسعي لتحقيق الرسالة الأساسية للمؤسسة. وممارسة اعطاء «الإكراميات » و«النقود السريعة» غير المشروعة قد يبدو

وكأنه لا ضرر منه، بل قد يكون عملاً يؤدي للفاعلية، ولكنه غالباً ما يتطور الى إبطاء في العمل والى ابتزاز وإلى ما يشبه ذلك.

٩. يجدر بنا أن نلاحظ من الكاسب ومن الخاسر من الأعمال الفاسدة. وهذه الملاحظة تساعد على معرفة تلك القوى التي يحتمل أن تدعم أو تعارض البرامج المضادة للفساد.

١٠. وعند تساوي الأمور، فإن الجهود الرامية الى مناهضة الفساد ينبغي أن توجه نيرانها صوب أشكال الفساد التي تسبب أكبر قدر من الضرر (أولاً). ومع ذلك، وكما لاحظنا فيما سبق، فإن هذا الضرر قد يكون على أشكال عدة. وفي الفصول التالية سوف نرى كيف أن الأشياء الأخرى ليست متساوية في العادة. واجراءات مناهضة الفساد ليست فعالة بنفس القدر وليست مكلفة بنفس القدر كذلك. ولذلك، فإن الاستراتيجية الجيدة هي تلك التي تخصص الموارد الخاصة بمناهضة الفساد لمحاربة مختلف أنواع الفساد حتى يصبح هامش التكلفة الاجتماعية لمحاربة كل شكل من أشكال الفساد معادلاً لهامش الفوائد الاجتماعية الناجمة عن ذلك.

أهداف القاضي بلانا

عند تسلمه قيادة مكتب ضريبة الدخل المحلي، أدرك بلانا بحكمته أنه لا ينبغي أن يهاجم بصورة عمياء كل أشكال الفساد. فقد بدأ بالتعرف على الأشكال الأكثر خطورة – من حيث انتشارها، وانطوائها على المبالغ المالية الكبيرة، وعِظَم حجم إِحداثها للضرر الاقتصادي أو السياسي أو المؤسساتي. بعد ذلك كان عليه أن يفكر في أهدافه الأخرى في مكتب ضريبة الدخل المحلي. حقيقة كانت محاربة الفساد هامة جداً وبخاصة في إطار الحركة التطهيرية التي يقوم بها الرئيس ماركوس؛ فلقد جرى اختيار بلانا من أجل تنظيف مكتب ضريبة الدخل المحلي تماماً. لكنّ بلانا أدرك أن محاربة الفساد قد تذهب بعيداً: فإذا كانت مبادرته الوحيدة قائمة على شن حملة مناهضة للفساد، فإن ذلك قد يعني أن المكتب سيصبح عاجزاً عن أداء مهمته الأساسية المتمثلة في جمع الضرائب.

أخبرني القاضي بلانا في مقابلة أجريتها معه عام ١٩٨٤ قائلاً: «كان عليّ أن أضع أولويات للمشاكل التي سأقوم بمعالجتها. وكانت إحدى أكثر المشاكل أهمية تردي الروح

المعنوية بين العاملين في المكتب، والتي كانت ترتبط ارتباطاً وثيقاً بفعاليتهم في جمع الضرائب».

وتحرك بلانا على هذه الجبهة في الحال. فقد أكد على نظام جديد لقياس فعالية موظفي مكتب ضريبة الدخل المحلي. فقد كانوا بحاجة الى حوافز ايجابية.

«إذا ظلوا لا يؤدون عملهم باخلاص، أو إذا ظلوا يحشون جيوبهم ببعض المال الذي ينبغي أن يذهب للحكومة، فإنك عندئذ لن تجد فعالية. وهكذا كنا بحاجة الى نظام يكافىء الفعالية. وقبل ذلك كان الأشخاص عديمو الفعالية ينالون الترقيات من خلال تقديم الهدايا. ولكن رغم أنني لم أكن استطيع تغيير سلّم الرواتب، إلا أنني استطعت مكافأتهم من خلال الترقيات والتنقلات.

وهكذا فقد استحدثت نظاماً جديداً لتقويم الأداء. وجعلت العاملين يشاركون في تصميم النظام، وأقصد اولئك الذين كانوا مسؤولين عن التقدير الفعلي للضرائب والمسؤولين عن جمع الضرائب، وكذلك بعض الفاحصين المشرفين.

وقبل ذلك كان هناك تقويم شخصي يقوم به المشرف، وخاصة من قبل المسؤول الذي يقرر الترقية فعلاً. والآن، وبدلاً عن هذا، فقد استحدثت نظاماً يستند على كمية التقديرات التي يكون الفاحص قد قام بها فعلاً، وكم من تقديراته جرى اعتمادها والمبالغ التي جمعت بالفعل - وكل ذلك يعتمد على الحد الذي يصله حُكْم الفاحص ونوعية ذلك الحُكم».

وعمل بلانا مع موظفيه على بناء هذه العملية؛ فقد أراد أن يكون لهم حصة في النظام الجديد الذي سيحكم على أدائهم من خلاله. وطوّر مجموعة من الأهداف لكل مقاطعة دخل ولكل فاحص ضرائب. كما قام بتنفيذ نظام صغير لمنح الجوائز. فأحسن مقدر ضرائب يتلقّى جائزة نقدية قدرها ألف بيزو. وكان هناك أيضاً جوائز لمديري الأقاليم. ولم يكن باستطاعة الرئيس الجديد أن يغير من سلم الرواتب أو ترتيب الوظائف، فقد كانت وكأنها محفورة على الحجر. وأحدث بلانا، عن طريق توليه مسؤولية الترقيات والتنقلات، وتطبيقه لنظام جديد لتقويم الأداء بمساعدة موظفي المكتب واعطائه بعض الجوائز لأفضل الأداء، تأثيراً فورياً على

ممارسات العاملين. وقد قال عن ذلك فيما بعد: «في أقل وقت ممكن، أخذ الفاحصون يطالبون بمزيد من المهام وأصبحوا أكثر وعياً على طبيعة عملهم».

وضمن هذا الاطار، شرع بلانا في الحد من مختلف ألوان الفساد في مكتب ضريبة الدخل المحلي. ويوضح جدول رقم ٢ أنواع الفساد التي اكتشفها، ويشير هذا الجدول الى المدى الذي وصلته تلك الأنواع والمبالغ المالية الخاصة بها سواء أكانت مكاسب أو مخاسر لدافع الضرائب وغير ذلك من الآثار. ومن بين هذه المشاكل الكثيرة ظلت واحدة منها تشغل عقل بلانا.

«بالنسبة لي، كان الأمر واضحاً. فالمشكلة التي كانت تشغل بالي هي الابتزاز. وعندما تلجأ الى الإكراه بالتهديد، وعندما تهدد دافع الضرائب بتقدير مثير – فإن ذلك بالنسبة لي هو أخطر أنواع الفساد. وكان هذا النوع من الممارسة واسع الانتشار الى حدٍ كبير وضارّ جداً كذلك».

ولم تكن الآثار السياسية أقل الآثار الناجمة عن مشاكل الابتزاز. لاحظ أن الأشكال الأخرى من الفساد الخارجي كانت تنطوي على الزبائن المتواطئين. وعندما كان يحدث الأريجلو أو اللاجي فإن الفرد المتورط كان يستفيد من الفساد. ففي حالة الأريجلو كان الزبون يتلقى خدمة غير مشروعة لم يكن هو أو هي جدير بها – أي دفع ضريبة أقل. أما في حالة اللاجي، ففي كثير من الحالات كان الزبون يتلقى خدمة مشروعة ولكن بـأسرع من المعتاد. (ومع ذلك، ففي بعض الحالات فقد تردى اللاجي ليصبح على شكل دفعات محددة موحدة مقابل تقديم خدمة كان يفترض أن تقدم مجاناً). أما عندما يحدث الابتزاز، فإن الزبون كان هو الضحية المباشرة. وإذا لم يذعن الزبون فإن الكراهية والعداوة كانت تستتبع ذلك؛ وهكذا فقد كان هذا النوع من الفساد، أكثر من غيره من أنواع الفساد، يمكن أن يؤدي الى نتائج سياسية سلبية.

كما أدرك بلانا كذلك أن ثقافة الفساد في مكتب ضريبة الدخل المحلي – بما فيها «السوق» الداخلية لتوزيع الوظائف وتقاسم الرشاوى المنظّم في بعض الأحيان ـ كان ينبغي أن يُقصم ظهرها إذا كان لا بد من إحراز تقدم. وقد رأى في نظامه الجديد لتقويم الأداء خطوة في

جدول رقم (٢): بيان موجز للفساد داخل مكتب ضريبة الدخل المحلي

الفساد الخارجي

لاجي	نقود سريعة ودفعات لما يفترض أن يكون سجلات حرّة واخلاء طرف. مبالغ صغيرة. واسع النطاق. مكاسب لدافع الضرائب ولكن دافعي الضرائب بصورة إجمالية حققوا خسائر.
الابتزاز	المقدرون يهددون دافعي الضرائب بمعدلات ضرائب عالية، مستفيدين من جهل دافعي الضرائب أو عدم رغبتهم لعرض قضاياهم في محاكمات باهظة التكاليف. واسع الى حد كبير، وديناميت سياسي. دافعو الضرائب يخسرون.
أريجلو	تواطؤ المقدّرين ودافعي الضرائب لتخفيض الضرائب المطلوبة. واسع الانتشار. مبالغ كبيرة. يحقق دافعو الضرائب مكاسب، ولكن دافعي الضرائب غير الفاسدين يخسرون والحكومة تخسر الملايين من الدخل.

الفساد الداخلي

الاختلاس	يستولي الموظفون على الأموال المحصّلة. واسع الانتشار وخاصة في الأقاليم. تخسر الحكومة الملايين من الدخل.
الاحتيال	الزيادة المُفرطة لطوابع الضرائب. غير واسع الانتشار كثيراً. غير مكلف كثيراً.
الخطط الشخصية	اختيار المراكز الوظيفية داخل المكتب المخصصة للرشاوى. منظمة وواسعة الانتشار في الأقاليم. تساهم في خلق «ثقافة» الفساد داخل مكتب الضريبة.
تأخير ايصال المبالغ التي تمت جبايتها	محصلو الضرائب يحصلون على مكاسب من وراء المبالغ المحصلة. واسع الى حد كبير. خسائر صغيرة.
فساد التحريات الداخلية	قسم الأمن الداخلي للمكتب أصبح غير فاعل، يؤدي الى تفاقم كل مشاكل المكتب المتعلقة بالفساد.

ذلك الاتجاه. ومنذ ذلك الوقت لم يعد باستطاعة العاملين التلاعب بالتنقلات أو الترقيات. ونجاح المرء في عمله أصبح يتحدد لا بفعل الوسائل الفاسدة ومبالغ الرشوة التي يتلقاها ولكن بمدى نجاعة جمع الضرائب. وبهذا فإن بعض حوافز الفساد قد ضعفت.

وهكذا، تجنب بلانا الكثير من مواطن الزلل في تحديده لأهدافه المضادة للفساد. فقد رأى أن الفساد ضارٌ ولكنه رأى في الوقت ذاته أن بعض أنواع السلوك الفاسد ضارّة أكثر من غيرها. كما أدرك كذلك أنه عند محاربته للفساد عليه في الوقت نفسه أن يضع نصب عينيه تحقيق الأهداف الأخرى للمؤسسة.

وبهذه النقاط في الحسبان، ما هي بدائل السياسات التي ينبغي على بلانا أخذها بعين الاعتبارحتى يحد من الفساد في مكتب ضريبة الدخل المحلي؟ وهذا السؤال هو موضوع الفصل التالي.

1. Leonor Magtolis-Briones, "Negative Bureaucratic Behavior and Development: The Bureau of Internal Revenue" (Paper prepared for the seminar on Bureaucratic Behavior and Development, Faculty of Public Administration, University of the Philippines, Manila, 3 October 1977), 34.

2. Cited in Harvey Stockwin, "Overhauling the New Society," *Far Eastern Economic Review*, 3 October 1975, 13.

3. Ibid., 13

4. "Performance Analysis of the Tax System, 1970–1981," *Tax Monthly* 24 (May 1983), Annex B. Other direct taxes and their percentage of total government revenue in 1975 included contributions to social security (6 percent), transfer taxes (0.2 percent), and various smaller categories. Indirect taxes accounted for 71 percent of government revenues, including import taxes (27 percent of total revenues); taxes on licenses, businesses, and occupations (15 percent); "specific taxes" (13 percent); export taxes (10 percent); and several smaller categories.

5. Magtolis-Briones, "Negative Bureaucratic Behavior," 8.

6. Interview with a high-level BIR official who wishes not to be identified, 2 April 1984. I will not footnote other interview material used in this chapter.

7. The estimate is President Marcos's (*Bulletin Today*, 2 October 1979, 1, referring to the days before Justice Plana took over the BIR).

8. Magtolis-Briones, "Negative Bureaucratic Behavior," 14.

9. Ibid., 11.

10. Herman B. Leonard, "Measuring and Reporting the Financial Condition of Public Organizations," in *Research in Governmental and Non-Profit Accounting*, Vol. 1 (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1985), 120–21.

11. David J. Gould and José A. Amaro-Reyes, "The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries," Staff Working Paper no. 580, Management and Development Series no. 7 (Washington, D.C.: The World Bank, 1983), abstract; see also p. 34.

12. Ibid., pp. 34–35.

13. Goh Keh Swee, Harry Johnson Memorial Lecture, London, June 1983; cited in Bernard Schaffer, "Access: A Theory of Corruption and Bureaucracy" (Paper presented at the International Political Science Association, Research Committee on Political Finance and Political Corruption, Oxford, England, March 1984), 8.

14. S. Rajaratnam, Minister of Foreign Affairs and Labour in Singapore, in a speech given in 1968; reproduced in *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, ed. Arnold J. Heidenheimer (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970), 54.

15. I am, therefore, pleased to insert a plug for the Institute for the Study of Smoking Behavior and Policy, founded in 1984 at Harvard's Kennedy School of Government by Thomas C. Schelling, which tackles questions of the latter kind. Perhaps corruption, too, requires the approach of a professional school in addition to the perspectives of academic social scientists.

16. Michael Johnston, "The Systematic Consequences of Corruption: A Reassessment" (Paper presented at the International Political Science Association, Research Committee on Political Finance and Political Corruption, Oxford, England, March 1984), 2.

17. Ledivina V. Cariño, "Tonic or Toxic: The Effects of Graft and Corruption," in *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences, and Controls*, ed. Cariño (Quezon

City, The Philippines: JMC Press, 1986), 168.

18. Nathaniel H. Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption," in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U. Ekpo (Washington, D.C.: University Press of America, 1979), 329, 330, 333.

19. Ibid., 328. Two sentences later, Leff refers specifically to ethnic minorities and foreign businesses.

20. Judith Tendler, *Rural Works Programs in Bangladesh: Community, Technology, and Graft* (Report for the Transportation Department of the World Bank, mimeo, June 1979), 22–23.

21. Leff, "Economic Development," 330.

22. Samuel P. Huntington, "Modernization and Development," in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 321.

23. Malcolm Gillis, "Episodes in Indonesian Economic Growth," in *World Economic Growth*, ed. Arnold C. Harberger (San Francisco: ICS Press, 1984), 241.

24. There is a vast literature in welfare economics analyzing the failure or absence of market efficiency. A useful application to public policy is Francis M. Bator, *The Question of Government Spending: Public Needs and Private Wants* (New York: Harper, 1959). The fact that the untrammeled market cannot, in many circumstances, be guaranteed to result in economic efficiency does not, of course, imply that if the government interferes the results will be any better.

25. One economist puts it this way: "The diversion of resources from directly productive to directly unproductive activities, when undertaken in the context of initially distorted situations, is fundamentally different from such diversion occurring in the context of initially distortion-free situations." (Jagdish N. Bhagwati, "Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities," *Journal of Political Economy* 90 [October 1982], 994.)

26. Uma Lele, "Tanzania: Phoenix or Icarus?" in *World Economic Growth*, ed. Harberger, 185–86.

27. Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review* 61 (June 1967), 427.

28. John Waterbury, "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime," in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 366, 368, 370, 375.

29. Herbert M. Werlin, "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience," in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 247–60. The phrase cited is from p. 253.

30. J. David Greenstone, "Corruption and Self-Interest in Kampala and Nairobi: A Comment on Local Politics in East Africa," in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 272.

31. Sintaek, Kang, "Conclusions and Recommendations" (Paper prepared for the Fourth Working Meeting on Bureaucratic Behavior and Development, Hong Kong, August 1978); cited in Cariño, "Tonic or Toxic," 189.

32. Ledivina V. Cariño and Josie H. de Leon, *Final Report for the Study of Graft and Corruption, Red Tape and Inefficiency in Government* (Report for the President's Center for Special Studies, Manila, mimeo, 1983), 2.

33. Cariño, "Tonic or Toxic," 178, 194.

34. Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978), chap. 5. The quote is from p. 95.

35. Ibid., 9.

36. Thinapan Nakata, "Corruption in the Thai Bureaucracy: Who Gets What, How and Why in Its Public Expenditures," *Thai Journal of Public Administration* 18 (January 1978): 102–28; Clive Gray, "Civil Service Compensation in Indonesia," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 15 (March 1979): 85–113; and Robert Wade, "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in India," *Journal of Development Studies* 18, 3 (April 1982): 287–328.

37. Ekpo, "Preface," *Bureaucratic Corruption*, vi. The president was toppled in a coup in 1975.

38. Robert Wade, "The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development," Discussion Paper DP 194 (Sussex, England: Institute of Development Studies, July 1984), 34–35; emphasis in original.

39. Victoria A. Bautista, "Public-Interest Perspective: A Neglected Dimension in the Study of Corruption" (Unpublished paper, College of Public Administration, University of the Philippines, August 1983), 6–14.

40. Ramón Díaz, "Uruguay's Erratic Growth," in *World Economic Growth*, ed. Harberger, 394; emphasis in original.

41. Salim Rashid, "Public Utilities in Egalitarian LDC's," *Kyklos* 34, fasc. 3 (1981): 448–60; Cariño, "Tonic or Toxic," 178–79; Waterbury, "Endemic and Planned Corruption," 368.

42. Huntington, "Modernization and Corruption," 321.

43. Cited in Ekpo, "Preface," *Bureaucratic Corruption*, xiii.

44. Cited in Herbert W. Werlin, "The Roots of Corruption – The Ghanaian Enquiry," in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 395.

45. Cited in Gould and Amaro-Reyes, "Effects of Corruption," 12.

46. David J. Gould, *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire* (New York: Pergamon Press, 1980).

47. Enrique del Val Blanco, "Nuevo Marco de Referencia en el Combate a la Corrupción," in Robert Klitgaard et al., *Prevención de la Corrupción en el Sector Público: Un Enfoque Internacional* (Mexico City: INAP Praxis, 1984), 28; my translation.

48. Michael Nacht, "Internal Change and Regime Stability," in *Third World Conflict and International Security* (London: International Institute for Strategic Studies, Summer 1981).

٣ | إجـراءات السـياسـات

ما هي السياسات التي ينبغي اعتبارها جزءاً من جهد يرمي إلى مكافحة الفساد؟ في هذا الفصل سنتابع الحديث عن دراسة الحالة المتعلقة بالفلبين ونتفحص الحملة البارعة التي قادها القاضي بلانا لتنظيف مكتب ضريبة الدخل المحلي تنظيفاً تاماً. بعد ذلك نتوجه الى التحليلات الأكثر عمومية فيما يتعلق بأسباب الفساد وطرق معالجته. وقد أكد الكثير من الباحثين على المتغيرات الثقافية والبنى الاقتصادية (يوجد رأسمالية اكثر من اللازم، ورأسمالية أقل من اللازم). وسنأخذ منحى تكميلياً ونطوّر نموذجاً يقوم على ثلاثة محاور (الرئيس والوكيل والعميل) ومبنياً على مفاهيم الاقتصاد المصغّر المتمثّل في الحوافز والمعلومات. ونثري هذا النموذج الأبسط باعتبارات تخص البنية التنظيمية والاتجاهات الفردية. ومن هذا نشتقّ إطاراً لتحليل السياسات، أو خلاصة إستكشافية للإجراءات المضادة للفساد. والهدف منها مساعدة صانعي السياسات على التفكير بطريقة خلاّقة في الأدوات التي يمكن أن تكون في متناول أيديهم. وأخيراً سنقوم بتطبيق هذا الإطار على جهود القاضي بلانا في الفلبين، وعلى أمثلة أخرى من مبادرات مكافحة الفساد، في الفصول التالية.

مبادرات القاضي بلانا

وصف القاضي بلانا المدير الجديد لمكتب ضريبة الدخل المحلي المثقل بالفساد، فيما بعد، الاستراتيجية التي تبناها بأنها ذات محاور رئيسية ثلاثة:

١. وضع نظام جديد لتقييم الأداء.
٢. جمع المعلومات عن الفساد.
٣. معاقبة كبار الموظفين الفاسدين على وجه السرعة.

وقد قمنا بوصف المحور الأول، **نظام تقييم الأداء** ، في ختام الفصل السابق. وهذه

الخطوة قصد من ورائها تحقيق غايتين: الأولى رفع الروح المعنوية المتدنية وإعطاء توجُّه ايجابي لجهود المدير الجديد. والثاني المساعدة في السيطرة على الفساد عن طريق قصم ظهر نظام التنقلات والترقيات السابق الفاسد، وعن طريق تقديم الحوافز لجمع الضرائب الفعّال غير الفاسد.

المعلومات واحتمالات الإكتشاف

وكان المحور الثاني في استراتيجية بلانا هو **جمع المعلومات عن الفساد**. والهدف هنا لم يكن مجرد اكتشاف أي أشكال السلوك الفاسد كانت أكثر حدةً من غيرها، ولكن ردع الفساد كذلك. فإذا أدرك موظفو مكتب ضريبة الدخل المحلي أن نشاطاتهم الفاسدة ستكتشف (وتُعاقب) فإن الإحتمال الأقل هو أن يستمروا في القيام بها.

وقد استخدم بلانا عدة مصادر جديدة للمعلومات. فقد جلب مجموعة من المحاسبين العامين المعتمدين الشباب ووضعهم في فرق تضم عدداً من كبار الموظفين الذين لا يرقى إليهم الشك وأوكل إليهم مهمّة مراجعة الكثير من الحالات الضريبية، وإمعان النظر في البحث عن أية دلائل على الابتزاز والأريجلو (الترتيبات الخاصة). وكما أشرنا في الفصل السابق فقد أكد بلانا على الأثر الرادع لهذه الخطوة: «وأكثر مما حققته هذه المراجعات بالفعل هو أثرها على الفاحصين الآخرين الذين باتوا يخشون أن يصبح عملهم هم عرضة للمراجعة. ولذلك أخذوا يعملون بجدية أكثر وبصورة أفضل نتيجة لذلك»[١].

كما استخدم بلانا أشخاصاً من خارج مكتب الدخل المحلي لتزويده بالمعلومات حول النشاطات الفاسدة. وقد كانت أهم الخطوات التي اتخذها في هذا الشأن هي استخدامه لفريقين من ضباط الاستخبارات.

> *«وكان أحد الفريقين يتألف من مجموعة من العسكريين والفريق الآخر من المدنيين. وكنت أعرف أفراد الفريق العسكري من قبل منذ الأيام التي عملت فيها كوكيل لوزارة الدفاع القومي تحت قيادة بونسي إنرايل وزير الدفاع. وكان هناك مجموعة من ستة ضباط هم الذين طلبت الإستعانة بهم. أما أفراد المجموعة المدنية فكانوا من وكالة استخبارات الأمن القومي. وكان رئيسهم أحد أعواني في وزارةالدفاع».*

وبتوجيه من بلانا قام ضباط الاستخبارات هؤلاء بجمع الأدلة المباشرة وغير المباشرة على وجود الفساد. كما استخدم بعض المحققين كعملاء سريين. وعيّن بعض ضباط الاستخبارات كفاحصي ضرائب بين «المجموعات المشبوهة جداً» حتى يستطيعوا جمع المعلومات عن الممارسات الفاسدة أولاً بأول.

وتولى بعض الضباط الآخرين جمع المعلومات بطريقة غير مباشرة عن نمط حياة كبار موظفي مكتب ضريبة الدخل المحلي وفيما إذا كان هؤلاء يعيشون في مستوى يفوق ما كان يبدو معقولاً بالنسبة للرواتب الحكومية المعتادة. وقد حصل ضباط الاستخبارات على بيانات عن الأوضاع المالية الخاصة بـ ١٢٥ موظفاً يتقلدون أعلى المناصب في المكتب، من موظفي مكاتب الدخل الاقليمي والقومي. وقد قال بلانا فيما بعد: «استطاع ضباط الاستخبارات أن يحددوا أن ٣٠ بالمائة من بين كبار الموظفين هؤلاء كانوا يمتلكون ما يزيد كثيراً جداً عن الدخل الذي كانوا يتقاضونه وفقاً لما اكتُشف من هذه الممتلكات. ولذلك فقد كان باستطاعتي أن أُمعن النظر في هذه الحالات أكثر من غيرها».

وفي مقابلة أجريت مع أحد كبار موظفي مكتب ضريبة الدخل المحلي عام ١٩٨٤ علّق على هذا الجانب من استراتيجية بلانا بقوله: «لم يكن بلانا معروفاً داخل المكتب، ولم يكن له سوى عدد قليل من الأصدقاء فيه، ولذلك فقد كان بحاجة الى تطوير مصادر خارجية لجمع المعلومات. فقام بتأسيس ما يسمى بشبكة مخابرات، قوبلت لا بمجرد الازدراء من قبل الكثيرين من موظفي المكتب بل بالاحتقار الشديد منهم. وكما تعلم فقد استخدم ضباط استخبارات القوات المسلحة على شكل عملاء سريين، ولكنه نجح فيما أراد!».

كما استخدم بلانا مصادر معلومات من داخل مكتب ضريبة الدخل. فقد كان قسم الأمن الداخلي عنده بحاجة الى تطهير نظراً لتواطئه مع الفساد في الماضي. وقد تم طرد ثلاثة موظفين وجرت تنقلات بين الباقين ما عدا اثنين منهم. وقام قسم المراقبة المالية بالمكتب باعداد نظام للمراقبة للمساعدة على اكتشاف الموظفين الذين يحتمل أن يكونوا بين متعاطي الفساد، ووضعوا قائمةجمعت ما يقرب من ٢٠٠٠ من وكلاء التحصيل وجمعوا المعلومات من عدة مصادر عنهم ثم تم تبويبها بالنسبة لكل وكيل من هؤلاء الوكلاء على النحو التالي:

* أدلة حول تأخير تحويلات الضرائب، مبنية على سجلات قسم المحاسبة.

* أدلة حول التحويلات التي لا يمكن اقتفاء أثرها، مبنية على تقارير وكلاء التحصيل وسجلات مكتب ضريبة الدخل المحلي.

* أدلة حول الاختلافات بين تقارير التحويلات وسجلات أصحاب الردود المخوّلين.

وبعض هذه البيانات لم يكن متاحاً والبعض الاخر غير دقيق ولذلك فإن هذه «الأعلام الحمراء» لم تؤد تلقائياً للتعرف على الموظفين الفاسدين. وعلى أية حال، فإذا ما وجد أن موظفاً أو موظفة تنطبق عليهما الأدلة الثلاثة المذكورة جميعها فإنهما يتعرضان للتدقيق الفوري. أما إذا لم ينطبق إلا دليلان أو دليل واحد فإنهما سيخضعان للتدقيق عندما يسمح الوقت بذلك. وخلال العامين الأولين من تطبيق هذا النظام وجد أن جميع الموظفين الذين انطبقت عليهم أدلة التدقيق كانوا مذنبين بجرائم مختلفة.

وأُضيفت معلومات جديدة مع تطوّر النظام . فقد وجد أفراد التحري والبحث مزيداً من المؤشرات غير المباشرة حول حدوث الفساد مثل «مستوى المعيشة العالي الذي يعيشه محصلو الضرائب (االإسراف في الاستهلاك)، ولعب القمار، والتردد على النوادي الليلية، والبيوت المترفة، وتراكم الممتلكات ، وعضوية نوادي خاصة»(٢). وبطبيعة الحال، لم تكن مثل هذه البيانات متاحة دائماً لقسم المراقبة المالية.

معاقبة الفاسدين

كان العنصر الرئيسي الثالث في برنامج بلانا لمحاربة الفساد هو **إنزال العقاب السريع ببعض كبار الموظفين الفاسدين**. وقد قال في ذلك: «أريد أن أضرب مثلاً، لأن الموظفين، وخاصة الموظفين الكبار من بينهم، اذا ما اقترفوا أعمال الابتزاز والكسب غير المشروع واستطاعوا الفوز بها، فإن الآخرين لن يخشوا من القيام بذلك، لأنهم يقولون إن الرئيس لن يطرد كبار الموظفين لأنه قد يكون هو نفسه غير مخلص لعمله».

وتحرك بلانا بطريقة حاسمة. ففي فترة زمنية قصيرة نسبياً، جرى طرد أربعة وثلاثين من الموظفين، وطُلب من خمسة عشر موظفاً الاستقالة، وأجريت تنقلات بين تسعة وثلاثين

آخرين. ومن بين الذين طردوا أو خفضت درجاتهم، أحد عشر من المدراء الإقليميين وخمسة من المدراء الإقليميين المساعدين وتسعة من مديري مكاتب ضريبة الدخل في المقاطعات(٣).

واستطاع بلانا تمرير هذه العمليات بكل عناية وحذر لدى الوزير المختص والرئيس ماركوس. وقد أخبرني عن ذلك فيما بعد قائلاً:

«لقد استطعنا التخلص من معظم الفاسدين. وستلاحظ أن التطهير لم يقتصر على صغار الموظفين. والواقع أن أحد نواب الرئيس قد طرد من المكتب شأنه شأن مسئولي خدمات ومديرين ومديري مكاتب ضريبة الدخل في المقاطعات.

وقد استغرقت مراجعة حالاتهم أكثر من عام. وقد ساندني الرئيس في ذلك».

وقد لاحظت البرفسورة ليونور ماغتوليس – برايونس، وهي متخصصة في دراسة الفساد ومكتب ضريبة الدخل المحلي وقضت فترة طويلة في دراستهما، في عام ١٩٧٧ أن جهود بلانا قد حققت أثرها المطلوب على الجميع من العاملين في مكاتب ضريبة الدخل. «وحقيقة أن أولئك الذين وجدوا مذنبين قد نالوا جزاءهم كان لها أثر نفسي هائل على باقي الموظفين الذين أخذوا يدركون أن الرئيس الجديد ربما كان يعني ما يقول»(٤).

ولم يستطع بلانا رفع درجة العقوبات المقررة على الفساد لأن ذلك كان خارجاً عن اختصاصه. وفي حالات كثيرة كان طرد الموظف المخطىء هو اقصى ما يمكنه تحقيقه. وكما شرح ذلك لي أحد كبار موظفي مكتب ضريبة الدخل المحلي، عام ١٩٨٤:

«كانت العقوبات قاسية جداً على الورق. والشيء المضحك، مع ذلك، أن المحكمة لم تكن في أغلب الأحيان قادرة على الحصول على شهادة أحد الشهود عندما تصل القضية للمحاكمة. ذلك لأن أصدقاء وأقارب الشخص المتهم يذهبون الى جميع أصدقاء وأقارب الشخص الذي وجه الاتهام ويقولون له: «اسمع، لا يمكنك أن تفعل ذلك» أو «إن كل شخص آخر هو فاسد كذلك، فلماذا تختار هذا الإنسان المسكين من بينهم؟» أو «لماذا تريد أن تدمّر هذا الإنسان؟» وفي معظم الحالات، عندما يصل الأمر الى المحاكمة، فإن الأشخاص الذين رفعوا القضية لم

يكونوا على استعداد لتقديم الاثباتات. ولذلك كانت العقوبة لا تتعدى العقوبات الخفيفة».

غير أن بلانا حصل بالفعل على إدانات بارتكاب الجرائم. وعلى سبيل المثال، فإن ريس وسانتوس، اللذين سبق أن أتينا على ذكر تجاوزاتهما في مستهل الفصل الثاني، تم طردهما وأدينا بالتهم الإجرامية(٥). كما استخدم بلانا وسائل أخرى لمعاقبة الفاسدين. وعلى سبيل المثال، فقد أدرك أن الإعلام والنشر قد يزيدان من تكاليف معاقبة المتجاوزين حتى ولو كان ذلك العقاب مجرد طردهم من مكتب ضريبة الدخل. فقد قام بلانا بتزويد المخبرين الصحفيين بتفاصيل عن مختلف القضايا. فكان للقصص والمعلومات التي نشرتها صحافة الإثارة تأثير هائل، وخاصة في الفلبين التي يعتبر الاسم العائلي فيها مقدساً(٦). (وقد عانى ثلاثة من موظفي المكتب الفاسدين الذين أعلن عن قضاياهم من نوبات قلبية). وبهذه الطريقة رفع بلانا من العقوبة الفعّالة للسلوك الفاسد، حتى ولو لم يستطع تغيير القوانين أو الإجراءات القضائية.

اجراءات أخرى مضادة للفساد

وفيما بعد، ركّز بلانا على هذه العناصر الثلاثة على أساس أنها المحور الرئيسي لمحاربته للفساد: النظام الجديد لتقويم الأداء والمصادر الجديدة للمعلومات والعقاب السريع لبعض كبار الموظفين الفاسدين. غير أنه استخدم عدداً من الأساليب الأخرى التالية.

تسيير مكتب ضريبة الدخل المحلي على أسس مهنية: وضع بلانا معايير مهنية أعلى للعمل في مكتب ضريبة الدخل. فقد ضيّق الخناق على متطلبات التوظيف وأدخل نظام الامتحانات التحريرية. وجنّد الموظفين من بين الحاصلين على درجات الشرف العليا من صفوة خريجي جامعة الفلبين. ولم يَسمح بالنظر في طلبات المتقدمين للتعيين في وظائف فاحصي الدخل إلا لمن كانوا محاسبين عموميين معتمدين أو محامين درسوا ثمانية عشر ساعة معتمدة في المحاسبة. ووضع لوائح صارمة ضد تعيين الأقارب والتي منعت تعيين أيٍ من أقارب موظفي مكتب ضريبة الدخل المحلي حتى الدرجة السادسة. وكما ذكرنا فيما سبق فقد قضى على التلاعب الشخصي عن طريق وضع أسس علمية للترقيات والتنقلات والتي كانت تعرض على مكتبه قبل سريان مفعولها.

التعرّف على دافعي الضرائب الذين يحتمل أن يكونوا فاسدين: وضع مكتب ضريبة الدخل المحلي «برنامج تدقيق نوعي مختار» أوكلت له مهمة التعرّف على دافعي الضرائب الذين يحتمل أن يكونوا قد قللو تقديرات دخولهم أو بالغوا في تقديرات خصوماتهم الضريبية بصورة خاصة.

تشديد أنظمة المراقبة: كان انتشار الفساد الداخلي الى الحد الذي كان عليه دليلاً على ضعف أنظمة المحاسبة والمراقبة في المكتب. لذلك قام بلانا باجراء عدة تغييرات: فقد وسّع نظام دفع الضرائب بحيث يتم دفعها عن طريق البنوك بدلاً من وكلاء ضريبة الدخل؛ وطلب كتابة رسائل خطيّة لتأكيد قيام دافعي الضرائب بدفع ما عليهم؛ وقام بالمزيد من التدقيق والمراجعة المفاجئة، والمراقبة الأشد من قبل موظفي المقاطعات الضريبية على وكلاء التحصيل؛ واستخدم إيصال ضريبي واحد عوضاً عن النظام السابق المتمثل في عدة نسخ؛ وقام باجراءات أخرى كثيرة لإيقاف استخدام الايصالات الرسمية المزيفة والطوابع والأختام الضريبية غير المعتمدة.

تغيير القانون الضريبي: أوصى بلانا بإدخال الكثير من التغييرات على القانون الضريبي. وبعض هذه التغييرات كان يهدف الى زيادة الدخل الحكومي، والبعض الآخر لتحقيق الإنسجام بين النظام الضريبي وأهداف البلاد التنموية. ولكن من المهم في هذا البحث الإشارة الى جهوده لتبسيط النظام الضريبي والحد من اعتماد موظفي ودافعي الضرائب على تقديراتهم هم. ويرمي هذان الإجراءان الى الحد من احتمالات تحاشي دفع الضرائب أو اجراء الترتيبات الخاصة للتقليل من الضرائب المستحقة.

تشديد الإشراف المركزي على الأقاليم: كان الكثير من الفساد في مكتب ضريبة الدخل المحلي يجري في المقاطعات. فعدد كبير من بين السبعة عشر مديراً إقليمياً في المكتب كانوا، في أحسن الحالات، غير قادرين على إدارة عملهم بكفاءة، وفي أسوأ الحالات كانوا متورطين في علاقات فاسدة مع فاحصي الضرائب الميدانيين. وحاول بلانا زيادة السيطرة المركزية. وكان يقوم بذلك بصورة غير رسمية في بعض الأحيان. فقد أخبرني أحد كبار موظفي المكتب قائلاً: «كان لبلانا يوم، في كل شهر، يخصصه لكل واحد من المديرين الإقليميين ويراقبهم واحداً واحداً. ودعوته للواحد منهم لم تكن دعوة اجتماعية من أجل

المجاملة. فقد كان يتوجب عليه الإجابة عن السؤال «لماذا انخفضت العائدات في الشهر الماضي؟» أو «سمعت أن المفتش الفلاني يتردد على هذا المكان أو ذاك. فما الذي يجري؟» كما استخدم بلانا اجراءات رسمية، مثل الحد من قيام فاحصي الضرائب بالتصرف وفق قناعاتهم في الميدان. وجعل جميع الحالات التي تنطوي على مبالغ تزيد عن ١٠٠ ألف بيزو تحال الى المكتب المركزي.

إجراء التنقلات على أساس دوري بين الوكلاء : كان يجري نقل العاملين الميدانيين على فترات كي يمكن تجنب قيام علاقات فاسدة مع دافعي الضرائب. وكان يجري نقل فاحصي الضرائب مرة كلّ عامين ورؤساء المقاطعات الضريبية مرة كل ثلاثة أعوام. وفي حركة تنقلات واحدة، قام بلانا بتغيير مواقع ١٩٨ مفتش ضرائب وعامل ميداني ممن كانوا يعملون في القسم الضريبي الخاص.

اشراك المدققين الخارجيين : استدعيت لجنة التدقيق الفلبينية لأول مرة للنظر في التحويلات النقدية الخاصة بضريبة الدخل.

تغيير المواقف والميول تجاه الفساد : استحدث بلانا ما سمي بـ «الندوات التأهيلية» التي كان القصد منها غرس القيم الخاصة بالخدمة العامة لدى العاملين في مكتب ضريبة الدخل المحلي. ويستذكر أحد زملائه قائلاً: «كان هناك أيضاً جهد عام يرمي الى التوجه نحو الإصلاح الأخلاقي. وقد اشتمل ذلك على الكثير من الأمور الصغيرة والكبيرة على حدٍ سواء. وعلى سبيل المثال فقد استحدثنا ما سمّي بـ «نادي النخّاب» (من يتصدر الوليمة ويقدم الخطباء)»، وحاولنا تشجيع الأعضاء على تخصيص أوقات وقضائها في الأعمال والنشاطات العامة. وأعدنا الحياة الى نادي الطَرَب والنادي الرياضي، بل وأحيينا المنظمات الدينية، وكانت الصلاة تقام يومياً في بناية مكتب ضريبة الدخل المحلي».

وزيادة على ذلك، فقد ضرب بلانا نفسه المثل للعاملين في المكتب. فأمانته وعدم قابليته للإفساد أصبحتا اسطورة يعجب بها حتى اولئك المتشككين في قدرات ماركوس وأعوانه. وعلى حد قول أحد المراقبين المطلعين على الأُمور «فقد رفض حتى قبول الهدايا الصغيرة. وعندما كان يسافر، كان يرفض أن يقوم أحد أو أية جهة بدفع فاتورة عشائه».

والحق يقال: إن ما قام به بلانا يمثل مجموعة من المبادرات الرائعة. ولكن الأمر الذي يثير الاهتمام، مع ذلك، هو أن بلانا لم يعمل إلا القليل لاشراك الجمهور بعامة في جهوده في محاربة الفساد، ولو فعل ذلك لساعده هذا على جمع الأدلة وتحسين تعاون دافعي الضرائب معه. وقد كان يخبر الصحافة في بعض الأحيان أن مصدر المعلومات التي يحصل عليها هو دافع ضرائب سرّب له تلك المعلومات، حتى لو كان مصدر المعلومات الحقيقي هو مجموعة استخباراته من العسكريين. ومع أن بلانا كان يقول إن أعماله تحظى باستقبال حار من قبل الجمهور، إلا أنه لم يكن في عهده أي وجود لأي من جماعات المواطنين أو الخطوط الساخنة أو المجالس الإستشارية أو لجان دافعي الضرائب أو غير ذلك من مثل هذه الإجراءات.

نتائج صراع بلانا ضد الفساد

ترك بلانا أثراً عميقاً على مكتب ضريبة الدخل المحلي. وعندما غادر المكتب عام ١٩٨٠ ليتسلّم منصب نائب وزير المالية – وبعد ذلك بقليل قاضي المحكمة العليا – كان يحظى بثناء واسع النطاق لأنه استطاع أن يقطع دابر موجة الفساد في مكتب ضريبة الدخل المحلي. وحتى الخصوم المتطرفون لنظام ماركوس ومنتقدو فساد ماركوس نفسه لم يملكوا إلا الاعتراف والإعجاب بما حققه بلانا في المكتب.

ويصعب حقاً قياس مثل هذه الأمور، ولكن وفق ما تجمع عليه كل التقارير فقد تضاءل الفساد في المكتب الى حدٍ كبيرٍ جداً، وتوقفت عمليات اللاجي وبيع وظائف المكتب في المكتب نفسه. كما استؤصلت شأفة الكثير من الاختلاس والتزوير. ويبدو أن عمليات الإريجلو (الترتيبات) قد تناقصت كثيراً ولكن لم يقض عليها قضاء مبرماً، وبخاصة في ضرائب العقارات والشركات. وانخفضت بحدة التقارير الخاصة بابتزاز دافعي الضرائب ومضايقتهم. وزيادة على ذلك، فقد غرس بلانا روحاً مهنية جديدة واعتزازاً بالعمل في مكتب ضريبة الدخل المحلي. وعندما تحدث الرئيس ماركوس عام ١٩٧٩ عن «الأيام التي كان الفساد فيها في مجال الضريبة على أشدّه» فقد كان يشير الى العهود التي سبقت تسلّم القاضي بلانا مقاليد عمله في مكتب ضريبة الدخل المحلي.

هذه الانجازات تحققت في دولة ظلّت أشكال الفساد الأخرى فيها واسعة الانتشار.

ويبدو أن الأحكام العرفية و «المجتمع الجديد» الذي نادى به ماركوس لم يحدثا إلا القليل من التغيير في العديد من مجالات العمل بالدولة. ففي دراسة مسحية جرت في مانيلا العاصمة عام ١٩٨١، كان «الابتزاز والفساد» ثالث أكبر «المخاوف القومية التي ازدادت سوءاً منذ عام ١٩٧٢» وهو العام الذي فرضت فيه الأحكام العرفية (أما الأسوأ من الفساد فقد كانا التضخم والجريمة). ولم يقل سوى اثنان وثلاثون بالمائة فقط من الذين أجابوا على استبيان الدراسة إن مشكلة الفساد على مستوى الأمة قد تحسنت(٧). وفي أثناء فترة تولي بلانا العمل في مكتب ضريبة الدخل المحلي وما بعدها كان الجمهور يعتقد على نطاق واسع أن الفساد قد صعد الى قمة النظام السياسي. ومنذ سقوط ماركوس من السلطة ونفيه خارج الفلبين عام ١٩٨٦، تقدّر المصادر المعنيّة أنه أخذ وأسرته ما بين خمسة وعشرة بلايين دولار الى خارج البلاد.

في هذا الاطار، ليس غريباً ألا يكون نجاح بلانا نجاحاً تاماً أو دائماً. والواقع أنه بعد مغادرته مكتب ضريبة الدخل المحلي عام ١٩٨٠، تناقصت نسبة الضرائب المحصلة الى مجموع الناتج القومي كما تناقصت أعداد نماذج الضريبة التي جرت تعبئتها من الحد الأعلى البالغ ثلاثة ملايين نموذجاً عام ١٩٧٩ الى حوالي ٦ر٢ مليون عام١٩٨١(٨). وعاودت قصص الفساد في مكتب ضريبة الدخل المحلي الى الظهور من جديد. وذكر مفوض ضريبة الدخل الجديد في عام ١٩٨٣ أن موظفي المكتب كانوا أحياناً «يضايقون دافعي الضرائب بتقديراتهم الهائلة لما يتوجب عليهم دفعه من ضرائب»(٩). وهذا هو الفساد الذي وجده بلانا بغيضاً للغاية. وطفت على السطح عدة قصص حول «عمليات تغطية مشبوهة تورط فيها قسما الاستخبارات وخدمات التفتيش في المكتب»(١٠). ولما كانت البنوك تستدعى بصورة متزايدة لإجازة الدفعات الضريبية، فقد حدثت فضائح الفساد فيها هي الأخرى(١١). كما قيل إن الفساد في المكاتب الإقليمية قد عاود الازدياد كذلك.

وفي أثناء زيارتي لمانيلا في عام ١٩٨٤ لاحظت بعض الدلائل التي تبشر بالخير، ولكني لاحظت كذلك بوادر قلق جديد في مكتب ضريبة الدخل المحلي. وقد كان الكثيرون من كبار موظفي المكتب متفائلين بأن تغيّر السياسات الذي جرى في المكتب قد يساعدهم على السيطرة على الفساد والتهرب من الضرائب في المستقبل. وعلى سبيل المثال فقد تبنّت الفلبين، في عام ١٩٨٢، نظاماً معدلاً لضرائب الدخل الإجمالية – أي نوعاً من الضريبة الموحدة – والذي قدر

بأنه قد زاد الدخل بنسبة ١٦ بالمائة، على أساس قاعدة ضريبية قدرها بليونا بيزو(١٢). وقد بدرت هذه الفكرة إبان عهد بلانا وقام هو نفسه بدفعها في طريق التنفيذ؛ ومن بين مزاياها الرئيسية أنها تخفض من نسبة التعرض لعمليات الأريجلو (الترتيبات الخاصة بين دافع الضرائب والمحصلين). كما كان المسؤولون الرسميون يأملون أن ينال مكتب المحقق العام الفلبيني (الخاص بالشكاوى ضد موظفي الدولة)، أو التانوديبيان، الذي أنشىء عام ١٩٨٠ – المزيد من الاستقلالية والنفوذ كي يصبح حليفاً قوياً لكبار موظفي مكتب ضريبة الدخل المحلي في المعركة المستمرة ضد الفساد(١٣). أما داخل مكتب ضريبة الدخل المحلي ذاته فقد انشىء مكتب جديد «للعمليات القطاعية»، مزوّد بـ ٢٠٠ موظف مؤهلين، للتركيز على قطاعات صناعية معيَّنة بقصد محاولة اعطاء تقديرات «مستقلة» عن مقدار المبالغ التي ينبغي أن تدفعها تلك القطاعات كضريبة. «وهذا يعطي مكتب ضريبة الدخل المحلي معلومات أكثر بكثير يمكن الاعتماد عليها عند القيام بعمليات التدقيق الضريبي أو لاستخدامها في مواجهة دافعي ضرائب الشركات، في حالة اللجوء الى المفاوضات حول الضريبة»، على حد قول أحد موظفي المكتب. وفي عام ١٩٨٢ قام مكتب ضريبة الدخل المحلي بافتتاح مكتب لشكاوى دافعي الضرائب. كما قام المكتب باتخاذ إجراءات جديدة لحفز الذين لا يملئون النماذج الضريبية على القيام بذلك ولإشراك مجموعات أصحاب الأعمال في اكتشاف الذين يسيئون استخدام سلطاتهم ولإصلاح قوى الأمن الداخلي في مكتب ضريبة الدخل المحلي.

ولكن كانت تلوح في الأفق بوادر متاعب قادمة. إذ لم يكن في مكتب ضريبة الدخل المحلي أحدٌ من العاملين يتمتع بحِدَّة بلانا، أو استقامته المشهود له بها. (وقد يقال في معرض توجيه النقد لبلانا إنه لم يعد أحداً إعداداً مناسباً كخليفة له). كما أن نوعاً سيئاً بصورة خاصة من أنواع الفساد قد أخذ يُطل برأسه. فقد أخبرني موظف إقليمي من الدرجة المتوسطة عن تزايد «التدخل» السياسي في تحصيل الضرائب على المستوى الإقليمي. كما أخبرني موظف آخر عن قصص حول قيام جماعة ماركوس باستلام الدفعات الضريبية بصورة مباشرة في بعض المقاطعات. وقد ترددت قصص أكثر عن مثل ذلك النوع من السرقات قبل الانتخابات الرئاسية عام ١٩٨٦. وقد ذكرت صحيفة نيويورك تايمز، «إنه كان هناك، أيضاً، استخدام ذكي لتأثير رئيس الجمهورية لزرع أقارب ماركوس في مكتب ضريبة الدخل المحلي، حيث أصبحوا في

وضع يمكنهم من مساعدة أفراد الأسرة الحاكمة على التهرب من دفع الضرائب، كما يزعم المحققون ذلك اليوم»(١٤). بل إن بعض الناس يعتقدون أن ماركوس قد قام بتمويل جزء كبير من حملته الانتخابية عن طريق السرقة التدريجية لأموال مكتب ضريبة الدخل المحلي.

لم تحدث هذه الأعمال السيئة قط عندما كان القاضي بلانا يتولى رئاسة مكتب ضريبة الدخل المحلي. وبعده، لم تكن هناك قيادة جديدة في المكتب فحسب، بل إن الزمن نفسه كان قد تغيّر. ولم تكن انجازات بلانا كلها إنجازات دائمة – وكما علّق أحد تلامذتي: «بالنسبة للفساد، لا يوجد هناك بلسمٌ شافي اسمه بلانا» – ولكن كان هناك انجازات بحق، والتي اعترف بها حتى أعداء ماركوس أنفسهم. وعندما نفكر في اتخاذ اجراءات للسيطرة على الفساد، فإننا نجد الشيء الكثير الذي يمكن لنا أن نتعلمه ونعجب به فيما قام القاضي بلانا بعمله.

من الداء الى طرق العلاج:

كان اختيار القاضي بلانا لأدواته يتوقف على فهمه للظروف التي يستشري أو لا يستشري فيها الفساد. فما الذي يمكننا قوله عن هذه الظروف؟ ولماذا يوجد الفساد في المقام الأول؟

وتضم أدبيات الفساد في الدول النامية بعض الإجابات العامة على هذه الأسئلة وأمثالها. ولنسمها «الثقافات التي تحبِّذ الفساد»، و«الرأسمالية الزائدة»، و «الرأسمالية القليلة».

الثقافات التي تحبِّذ الفساد

كتب غونار ميردال يقول: «عندما نلاحظ أن الفساد أكثر انتشاراً في جنوبي آسيا مما هو عليه في الدول الغربية المتقدمة، فإننا نعني أن هناك اختلافاً في الأعراف والعادات بالنسبة لمكان وكيفية وزمان الحصول على المكاسب الشخصية»(١٥). وفي بعض الثقافات، فإن الناس (أو لربما الموظفين الحكوميين فحسب) لديهم قيم مختلفة الى الحد الذي يمكن عنده القول إن الفساد يجد ملاحقة أقل أو أنه يجد قبولاً أكثر أو لربما كان يمثل حتى «جزءاً من الأعراف والتقاليد».

وعلى سبيل المثال، فإن أحد المؤلفين يعزو الفساد واسع النطاق في المكسيك جزئياً الى الأهمية الأكبر التي تحظى بها العلاقات الشخصية هناك. فإذا طلب صديق لك أن تصنع معه معروفاً، فإنك تريد فعلاً صنع ذلك – حتى لو حدث وكنت موظفاً حكومياً وصُنْع ذلك المعروف مخالف للقانون. «وانتشار الأهمية الشخصية، أو الاميستاد (كما يقال في المكسيك) حيث الولاءات الأساسية تتجه نحو الأسرة والأصدقاء أكثر مما تتجه نحو الحكومة أو الكيان الإداري في المجتمع، هذا الانتشار له أثر هام على المستوى الذي يصل عنده الفساد. فالمكسيكيون ينظرون الى بعضهم بعضاً كأشخاص هامين، الى الحد الذي لا يكون للرموز الرسمية للسلوك سوى وزن قليل في المجتمع»(١٦). وفي مجتمعات أخرى فإن الولاءات القبلية وصلة القرابة قد تعلو على ولاءات موظف تجاه واجباته العامة، مما يخلق، ايضاً، أرضاً خصبة للفساد.

«وهكذا، فإن أفراد النخبة السياسية الافريقية يقومون بافساد أنفسهم لا من أجل المكاسب الشخصية فحسب بل كذلك من أجل الأقربين من أفراد أسرهم ومن أجل اولئك الذين ينتمون الى نفس مجموعة الأقارب أو القبيلة التي تشكل زبائنهم. وفي الواقع فإن التمييز بين المكاسب الشخصية والجماعية هو تمييز نظري لا عملي. فالواحد (منهم) لديه التزام قوي تجاه أفراد مجموعته وليس لديه أي التزام قط تجاه الآخرين. فالأساليب السياسية الخاصة بالقبلية والفساد والشعور بعدم الأمان بين أفراد النخبة وعدم الثقة المتبادلة بينهم يضاعف الواحد منها الاخر ويعززه»(١٧).

وعادة تقديم الهدايا هي احدى «الأعراف» التي يقال إنها تؤدي الى الفساد أو التي يصعب التفريق بينها وبين الفساد. وعلى سبيل المثال، ففي افريقيا التقليدية فإن من العادات الشعبية تقديم الهدايا الى زعماء القبائل. أليس تقديم الرشوة الى موظف عام سوى امتداد لهذه الممارسة؟ وفي الحقيقة، أليس مثل هذا العمل مجرد «رشوة» في عين الأجنبي فحسب؟ وقد قام بعض الغربيون «بتفسير» الفساد أو ايجاد المبرر له بمثل هذه الطريقة.

والأمر الذي يثير الاهتمام هو أن الكثيرين من الأفارقة لا يتفقون مع هذا التشخيص،

كما يشير الى ذلك المؤرخ روبرت إل. تغنور، اذ يقول:

«ومما يدعو للسخرية، أن الأوروبيين الذي أجريت معهم مقابلات يصرّون على أن الكثير من الفساد والرشوة اللذين حدثا كانا مجرد تقديم هدايا حسبما جرت التقاليد، وأن ما سمي بالفساد كان نتيجة لسوء تطبيق المعايير الأوروبية الخاصة بالحكومة الصالحة على مجتمعات تختلف اختلافاً تاماً. ووفقاً لهولاء فإن الفساد لا يوجد إلا في عقول الأوروبيين الداعين للأخلاقيات.

والدلائل الافريقية كثيرة جداً على نقيض ذلك. فالمثقفون المتعلمون من بينهم يهاجمون الزعماء مستخدمين المستويات الأوروبية الخاصة بالإدارة النزيهة... أما الأقل تعليماً وغير المتعلمين فقد كانوا يشعرون أن الزعماء يقومون بخرق المعايير التقليدية.

وبصورة عامة فإنه كان ينظر للزعماء على أنهم فاسدون بأي معيار من المعايير التي يمكن أن تستخدم»(١٨).

وحول القول بأن تقديم الهدايا يقود الى الرشوة فقد أشار عالم في العلوم السياسية الى شكوك الأفارقة في صحة ذلك.

«يرى عدد من الكتاب الغانيين أنها أقل أهمية من العوامل التاريخية أو العوامل التي يقتضيها الموقف. وحتى في الأوساط التقليدية هناك حدود واضحة لا لبس فيها بالنسبة لتقديم الهدايا والالتزام العائلي اللذين يحولان دون حدوث الفساد. وزيادة على ذلك فإن الاستغلال المتعمد للمارسات التقليدية وحساب هذه الفوائد بصورة علمية هي أمور غريبة تماماً على العلاقات الاجتماعية المتعارف عليها. وفي هذا الإطار فإن الغانيين يعرفون تماماً أن هدية تقدم الى زعيم تعني شيئاً وهدية تقدم الى موظف عام تعني شيئاً آخر»(١٩).

ويعزى الفساد أحياناً الى استمرار نظام الرعاية الاستغلالي الذي يوجد في المجتمعات التقليدية. فقد كتب جون ووتربري عالم العلوم السياسية والافريقية قائلاً: «غالباً ما يلاحظ أن

البحث عن الحماية من الطبيعة والعنف وابتزاز الحكومات التعسفية القائمة على النهب والسلب كان موضوعاً دائماً في الحياة الاجتماعية فيما يسمى بالمجتمعات التقليدية». ويضيف أنه في الحكومات الفاسدة التي نراها اليوم في الكثير من الدول فإن «فقراء العالم الثالث يكونون قد استبدلوا نوعاً من التعرض للخطر بنوع آخر من ذلك»(٢٠).

ولأسباب ثقافية وتاريخية مختلفة، إذن، تختلف المجتمعات في أعرافها وعاداتها ومستويات السلوك عندها. وهذه الاختلافات، بدورها، قد تفسّر اختلاف درجات الفساد وأنواعه التي توجد في مختلف البلاد. ومن ناحية أخرى، وكما أشرنا في الفصل الأول، فإن الغالبية العظمى من الناس من كافة الثقافات تقريباً يدركون أن معظم انواع الفساد التي سنقوم بدراستها في هذا الكتاب – مثل الرشوة والابتزاز ورشوة محصلي الضرائب وفساد الشرطة وما شابه – ليست قانونية ولا عادات (مقبولة). وكما هو الحال في غير هذا من التحليل الاجتماعي فإن «الاختلافات الثقافية» يمكن بسهولة أن يساء تفسيرها واعتبارها مبرراً للعادات والممارسات السيئة.

الرأسمالية الزائدة

إن الأمة التي يكون جميع أفرادها تجاراً، كما كتب الفيلسوف عمانويل كانت، هي أمة جميع أفرادها محتالون(٢١). وعند بعض المراقبين، بمن فيهم الكثيرون من المثقفين في الدول النامية، فإن أسّ الفساد هو الرأسمالية وحليفها التاريخي الإستعمار.

ويوجه القادة الإشتراكيون النقد اللاذع للفساد الذي أخذ ينخر عِظام شعوبهم في السنوات الأخيرة. وعبّر جوليوس كيه. نيريري، رئيس تنزانيا، عن أسفه الشديد لوجود «الفساد الذي استشرى كالسرطان»(٢٢). ويعلن هؤلاء الزعماء أن التحرك بعيداً عن القيم الرأسمالية ضروري للتغلب على هذه المشكلة. وألقى الزعماء المسلمون تبعة فساد نظام الشاه الى حد كبير على آثام االرأسمالية(٢٣). والمعلقون في الاتحاد السوفييتي [السابق] «يعزون وجود حالات الفساد بين الرسميين السوفييت اليوم الى «مخلفات الماضي» وأنها ستتلاشى طالما ظل النظام الاشتراكي يأخذ طريقه كي يصبح أكثر ثباتاً واستقرار»(٢٤).

وثمة مثل جيد على أسلوب التفسير هذا نجده في الدراسة الرائعة التي أجريت على

زائير. فقد قام البحث الذي أجراه المؤلف بتوثيق أمثلة مثيرة من أمثلة الفساد. وعلى سبيل المثال، فإن ثلثي الأسماء الموجودة في سجل الخدمة المدنيّة في زائير هي أسماء وهمية، تقبض رواتب كانت تعادل ٢٠ بالمائة من الميزانية القومية عام ١٩٧٨. فالجهاز الإداري فاسد، لأن هذا الجهاز جلبه الاستعمار معه، والمستعمرون مسؤولون في الغالب عن وجود الفساد:

«ولو تم إقناع القارىء بأن هذه البيروقراطية (الجهاز الإداري) كانت حقاً من صنع الاستعمار – أي نتيجة لاختراق الصيغة الإنتاجية الرأسمالية لمجتمع يقوم على النظام الوراثي – إذاً لكان من المعقول القول إن الفساد الاداري المنظم هو جزء من عملية الاختراق هذه. فالفساد البيروقراطي أخذ على عاتقه مهمة إعادة خلق ظروف الصيغة الانتاجية الرأسمالية في تطورها من الحالة السياسية الاستعمارية الى الحالة الحالية المتمثلة في الاستعمار الجديد»(٢٥).

الرأسمالية القليلة

اذا كانت هناك طرق أخرى غير السوق يجري استخدامها في توزيع المصادر فمعنى هذا أن الفساد سيزدهر، وهذا النوع من التفسير قد يوصف بأنه يدعو الى المزيد، لا الى الأقل، من الرأسمالية. وإذا سمح للسوق أن يحلّ محل الحكومة حيثما كان ذلك ممكناً فإن الفساد سيقل.

إطار رقم (٨): بعض الظروف الاجتماعية التي تسبب الفساد

وضع العالم السياسي صموئيل بي. هنتنغتون في كتابه عن التطور السياسي الذي أصبحت له شهرة تاريخية، عدة افتراضات حول الظروف التي ينتعش فيها الفساد الحكومي.

* يميل الفساد للازدياد في عهود النمو السريع والتحديث، بسبب القيم المتغيِّرة، ومصادر الدخل والقوة الجديدة والتوسع الحكومي.

* تتجه الأمور لوجود فساد أقل في البلاد الأكثر تعددية طبقية الأكثر استقطابا للطبقات وذات الميول الاقطاعية الأكثر. وهذه الظروف تؤدي الى وجود نظام متسق المعايير والعقوبات التي من شأنها الحد من فرص السلوك الفاسد والانجذاب نحوه.

* في أمريكا اللاتينية يوجد الفساد بين الدول «المولّدة (من أبوين أبيض وزنجي)» أكثر مما يوجد بين الدول «الهندية الأمريكية» أو «الهجينة (من أبوين أوروبي وهندي أمريكي)». وكما جاء في المثل الذي يستشهد به هنتنغتون فإن السبب (في وجود الفساد) ليس العنصر أو العرق بل الظاهرة المرتبطة بذلك المتمثلة في «غياب التقسيم الطبقي بصورة عامة».

* نسبة الفرص السياسية الى الفرص الاقتصادية في دولة ما تؤثر على طبيعة الفساد. فاذا زادت الأولى على الثانية فإن الناس عندها سيدخلون السياسة للحصول على المال وهذا سيؤدي بدوره الى زيادة الفساد.

* اذا كانت المصالح التجارية الأجنبية هي الغالبة في دولة ما فإن الفساد يميل الى الازدياد.

* كلما كانت الأحزاب السياسية في بلد أقل تطوراً كلما ازداد انتشار الفساد.

Samuel P. Huntington, "Modernization and Development," in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U. Ekpo (Washington, D.C.: University Press of America, 1979), 313–24. This is an excerpt from Huntington's *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

وتتمثل حالة متطرفة لمثل هذه الفكرة عندما يجري تحويل إدارة خدمة عامة الى احتكار للقطاع الخاص. والنتيجة قد لا تكون مختلفة. فنفس الزبائن قد يدفعون «ثمناً» عالياً مقابل خدمة غير فعالة – وهنا فقط يمكن أن يسمّى ذلك سعر السوق بدلاً من رشوة فاسدة.

وهذا التحول قد يجري في حالة تحصيل الضرائب. بل إن ذلك قد حدث بالفعل: وقد كانت «ضريبة الزراعة» في الماضي من الأمور المعروفة. وبموجب هذه الخطة كان الحاكم يبيع حق جمع عوائد الضريبة لمن يقدم عطاءً أعلى من العطاءات الأخرى. وكان المحصل أو «المزارع» الذي يرسو عليه العطاء يقوم بإنشاء وكالة خاصة به لتحصيل الضرائب وكذلك بانشاء الجهاز الذي يقوم على تنفيذ ذلك. ففي سنغافورة إبان عهد الاستعمار في القرن التاسع عشر كان مثل هذا النظام الخاص بتحصيل الضريبة من المزارعين يستخدم من قبل الإدارة

البريطانية، والسبب في ذلك يعود في جزء منه الى أنه بدون ذلك «كانت الحكومة ستصطدم بصورة سيئة متكررة مع السكان الأصليين وتضطر لتوظيف جماعة من هؤلاء السكان الأصليين تتسم بالحقارة والفساد، فضلاً عن الثمن الباهظ الذي ستدفعه لهم كي يقوموا بتحصيل الضرائب»(٢٦). ولكن تبين أن «المزارعين» أنفسهم والذين يستأجرونهم للتحصيل كانوا فاسدين وتعسفيين. وفي نهاية الأمر تولى البريطانيون أمور جهاز تحصيل الضرائب – رغم أن هذا قد أحدث فرقاً بالنسبة للسلطات البريطانية في السنوات الأولى تبين منه أن «موظفي الضرائب الفاسدين» لم يكونوا يعملون لخدمة مصالح صاحبة الجلالة.

وفي كثير من الحالات، اذن، فإن وضع مهمة توزيع البضائع والخدمات في أيدي شركة خاصة، بدلاً من موظفي الحكومة، لا يؤدي بالضرورة الى الحد من الآثار السيئة للفساد. فإذا استمرت الهيمنة الاحتكارية والتطبيق الكيفي للقانون، فإن على المستهلكين أن يتوقعوا أن يظلوا يدفعون ثمناً عالياً جداً مقابل البضائع والخدمات التي تقدم لهم. وعلى سبيل المثال فإن البحث عن الأشخاص الذين سيقدمون الخدمة مقابل أجر خاص سيظل مستمراً. وهكذا فإن الفكرة الأساسية التي تقف خلف الأمور ليست هي الرأسمالية مقابل اشتراكية الدولة أو القطاع الخاص مقابل القطاع العام، بل هي، في الحقيقة، تتمثل في **المنافسة والمساءلة**، وسنعود الى هذه المسألة في جزء لاحق من هذا الفصل.

هذه النظريات الثلاث حول الأسباب التي تكمن وراء الفساد – وهي الثقافات المهيأة للفساد والرأسمالية الزائدة والرأسمالية القليلة – لها قاسم مشترك. فهي موجهة نحو البنى الأساسية والقيم والمعتقدات الفكرية. وتنفيذ أهداف هذه النظريات يتطلب تغييراً في هذه البنى أو القيم أو المعتقدات. والاعتراف بهذه الحقيقة قد يجعل المرء يتشكك في امكانية تطبيق ذلك قائلاً: «إذا لم تستطع تغيير البنى أو القيم أو المعتقدات في المجتمع فمعنى هذا أنك لن تستطيع عمل أي شيء ازاء الفساد».

إطار رقم (٩): نصيحة غير مجدية؟

عندما يحدث أن تتناول الكتابات عن الفساد في الدول النامية مسألة السياسات المتعلقة بمناهضة الفساد بأي حال من الأحوال، فإنها تقدم لتلك الدول نصيحة تكاد تكون قاتلة. وليس معنى هذا أن تلك النصيحة خاطئة في حد ذاتها ولكنها قد تتجاهل أدوات السياسات التي يمكن استخدامها، في نفس الوقت، لا للقضاء على الفساد بل للحد من مختلف انواع الفساد. وعلى سبيل المثال:

فطرق معالجة الفساد في الدول النامية هي ما يلي:

مرور الوقت الذي سيتم من خلاله، في حالة النمو الاقتصادي المضطرد، تحوُّل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة والقبيلة الى الأمة – الدولة.

انتشار التعليم، والذي سيمكن الناس من فهم ماهية السياسة، بدلاً من اعتبارها صورة من صور الإثارة القبلية أو الحزبية، والذي (أي التعليم) سيساعد كذلك على تطوير الطرق العلمية لمعالجة المشاكل الحكومية والإدارية.

خلق رأي عام، والذي ينبغي أن يأتي في أعقاب انتشار التعليم، يرفض الفساد إما لأنه خطأً من الناحية الأخلاقية أو لأنه غير مجدٍ من الناحية العلمية أو للسببين معاً.

نمو التجارة والصناعة، واللتان من شأنهما تعزيز عنصر ضعيف في الوقت الحاضر من عناصر الطبقة المتوسطة كان، كما هو معروف تاريخياً مناهضاً للفساد.

زيادة تنمية الطبقة المهنية وتصميمها على رفع مستواها الأخلاقي عن طريق زيادة ترابطها. نشر القوة والثروة والمكانة الاجتماعية التي هي الآن حكرٌعلى السياسيين فحسب، وذلك بين أفراد المجتمع بعامة.

الاعتراف بالحقيقة القائلة إن الديمقراطية، التي تستحق الحصول عليها، هي مفهوم ناضج، وأن الديمقراطية المحلية في الدول النامية ينبغي أن تكون، بحكم تعريفها، غير ناضجة، وبالتالي تدعولاستمرار السيطرة المركزية والتفتيش اللذين يقوم بهما جهاز الخدمة المدنية.

إعلاء شان وزيادة اعداد المحاسبين والمدققين المهرة والاعتراف بمكانتهم في برامج التنمية المساوية لمكانة الاداريين والمهندسين ورجال الصناعة والزراعة.

التطبيق الصارم للقوانين الخاصة بالتفتيش.

الاستماع الى الشهادات الشخصية للأفراد المناهضين للرشوة والفساد.

ولا توجد طرق مختصرة أقصر من هذه الطرق.

Ronald Wraith and Edgar Simpkins, *Corruption in Developing Countries* (London: George Allen & Unwin, 1963), 208.

ورغم أن لهذا الرأي ما يبرره، إلا أننا سعداء أن نرى أن القاضي بلانا لم يذعن له. فقد جرى تعيينه رئيساً لمؤسسة فاسدة، في وسط مجتمع فاسد، تحت قيادة قومية اتسمت هي ذاتها بالفساد. لقد كان بإمكانه – ومعه الحق في ذلك – أن يخلص الى أنه ليس بالإمكان أفضل مما كان. ولكنه استطاع، لأنه لم يخلص الى هذه النتيجة، أن ينجز الشيء الكثير من أجل الحد من الفساد. والمثل الذي ضربه يشير الى احتمال أن آخرين من صانعي السياسات بإمكانهم أيضاً اتخاذ الاجراءات الخاصة بالحد من الفساد في مؤسساتهم. ولكن يظل السؤال مع ذلك هو: بغض النظر عن التغيرات الاجتماعية الكبرى، كيف يستطيع صانعو القرارات وضع أيديهم على زمام السياسات التي تستطيع مقارعة الفساد؟

عودة الى الرؤساء والوكلاء والزبائن

من بين الأطر المفيدة في دراسة الفساد الإطار المتمثل في نموذج الرئيس والوكيل والزبون الذي لخصناه بصورة مختصرة في بداية الفصل السابق. فالرئيس هو شخص مثل القاضي بلانا يقوم بتوظيف وكيل، مثل محصل ضرائب. وهذا الوكيل– أو الوكيلة التي اصطلحنا على تسميته بصيغة المؤنث – تتصل وتعمل نيابة عن الرئيس مع طرف ثالث هو الزبون، كأن يكون هذا الزبون دافع ضرائب. ويتطلب منا هذا الإطار أو النموذج، كما أسميناه، القائم على الأطراف الثلاثة كالرئيس والوكيلة والعميل، أن نتبنى منهجاً اقتصادياً لدراسة موضوع الفساد. ويتطلب الأمر أن تكون الوكيلة فاسدة عندما يكون من رأيها أن الفوائد التي يحتمل أن تجنيها من ممارسة الفساد تفوق المخاسر، التي ستلحق بها، من جراء تلك الممارسة الفاسدة. وبالمثل فإن الزبون سوف يقدم على اعطاء رشوة أو أي شكل آخر من

أشكال السلوك غير المشروع اذا شعر أن الفوائد التي سيجنيها من تلك الممارسة تفوق التكاليف المترتبة عليه من جراء ذلك.

ولنفترض أن أمام الوكيلة فرصتان: إما أن تصبح فاسدة أو تظل غير فاسدة. فإذا لم تكن فاسدة فإنها ستحصل على مردود مالي يتمثل في المبلغ الذي تتقاضاه كراتب منتظم ومردود معنوي يتمثل في الرضا عن نفسها لأنها ليست شخصاً فاسداً.

أما اذا كانت فاسدة، فإنها ستتقاضى رشوة، ولكنها سوف تعاني مما يمكن أن نسميه «الثمن الأخلاقي» نتيجة لكونها فاسدة. وهذا الثمن يتوقف على المعايير الأخلاقية والثقافية والدينية التي تتبناها هي نفسها، وقد يتوقف كذلك على ما يفعله زملاؤها وزميلاتها ومن هم حولها، أو قد يتوقف ذلك على مدى حجم الرشوة التي ستحصل عليها وحول مدى إنحرافها عن مسؤولياتها أمام الرئيس. وعند شخص مستهتر في محيط ثقافي محدود فاسد فإن الثمن الأخلاقي للفساد قد يصل الى صفر.

وقد يحصل شيء آخر للوكيلة الفاسدة. فقد يُلقى القبض عليها متلبسة وبالتالي تنال العقاب على ذلك. وعليها إذن أن تضع هذا الاحتمال في الحسبان عندما تتخذ قرارها حول ما الذي تريد أن تفعله. فقد تشتمل العقوبة على حرمانها من راتبها ومن وظيفتها أو على عقوبة جرائمية أو فضيحة تنال من اسمها وشرفها أو ما شابه.

إذن، ستكون خيارات الوكيلة كالتالي:

«إذا لم أكن فاسدة، فإني سأحصل على راتبي والرضا المعنوي لكوني لم أكن إنسانة فاسدة.

إذا كنت فاسدة فإني سأحصل على الرشوة ولكنني «سأدفع» ثمناً معنوياً. وهناك أيضاً فرصة احتمال القبض عليّ ومعاقبتي، وفي هذه الحالة سوف أنال عقوبة أيضاً وأخسر راتبي.

إذن سأكون فاسدة اذا كانت (الرشوة) ناقص (الثمن الأخلاقي) ناقص [احتمال اكتشاف أمري ومعاقبتي ضرْب (العقوبة لأني فاسدة)] أكبر من حصولي على راتبي والرضا عن كوني غير فاسدة»(٢٧).

فإذا كانت الوكيلة فاسدة، فإنها ستحصل على مكاسب خاصة ولكن سيتولد عن ذلك ثمن – أو «أمور خارجية سلبية» – تترتب على الرئيس. لذلك فإن الرئيس يحاول حفز الوكيلة على القيام بأقصى درجة من النشاط المنتج عند الدرجة «المثلى» من النشاط الفاسد. فإذا كانت تتوافر لدى الرئيس معلومات تامة عن النشاطات المنتجة والفاسدة التي تقوم بها الوكيلة، فإنه يستطيع بسهولة إقناع الوكيلة بأن تتصرَّف كما يريد. وبكل بساطة فإن الرئيس يقوم بدفع قيمة الانتاج الهامشي الذي تقوم به الوكيلة، اذا كانت نشاطاتها نشاطات منتجة، أما إذا كانت نشاطاتها فاسدة فإن الرئيس يجعلها تدفع ضريبة على مثل هذا السلوك تماماً كما يقوم بتحصيل الضرائب عن أية نشاطات خارجية أخرى.

وتزداد مشكلة الرئيس صعوبة عندما لا يكون لديه، كما هي العادة في القطاع العام، سوى معلومات ضئيلة حول نشاطات الوكيلة سواء كانت منتجة أو فاسدة. وفي الحياة العملية لا يستطيع الرئيس أن يحدد كم من النشاطات التي يلاحظها هي نشاطات يقوم بها العميل لصالح الرئيس. كما أن محاولة الرئيس معرفة أكثر من ذلك عن نشاطات الوكيلة هي محاولات تكلّف ثمناً باهظاً. فالوكيلة تعرف ماذا تفعل ولكنّ الرئيس لا يستطيع تصديق كل ما تقوله. وعل الرغم من كل شيء، فإن لدى الوكيلة الكثير من الحوافز لتضليل الرئيس وحمله على الاعتقاد أنها لا تقوم إلا بالنشاطات المنتجة، ولا تقوم بالنشاطات الفاسدة على الاطلاق. والرئيس يفهم عدم التناسق هذا في المعلومات. ومن هنا فإن صلب المشكلة المتعلقة بالعلاقة بين الرئيس والوكيلة هو هذا الاختلاف في الحوافز وعدم التناسق في المعلومات، وهذان الأمران يجعلان مشكلة الرئيس صعبة حقاً. إذ يتوجب عليه تحديد راتب الوكيلة والعقوبات التي ستوقع عليها (في حالة ارتكابها للفساد) دون أن يكون لديه علم بالانتاجية الهامشية التي تقوم بها أو السلوك الذي يولد الأمور الخارجية التي تمارسها. وقد يقرر هذا الرئيس استحداث أنظمة لجمع المعلومات حول نشاطات الوكيلة ولكن مثل هذه الأنظمة ستكون باهظة التكلفة في حد ذاتها.

(ويمكن اجراء تحليل مماثل لمشكلة الرئيس إزاء الزبون. وهنا أيضاً يود الرئيس لو يستطيع اجراء بنية خاصة للمكافأة والعقاب للسلوك الفاسد لتشجيع قيام المستوى الصحيح من كل من النشاطات الحميدة والنشاطات الفاسدة التي يقوم بها الزبون. وهنا أيضاً يواجه الرئيس معلومات غير كاملة وغير متناسقة).

إطار رقم (١٠): شجرة اتخاذ القرار بالنسبة للوكيلة التي يحتمل أن تكون فاسدة:

لنفرض أن راتب الوكيلة هو K وأن الرضا المعنوي التي تشعر به من جراء عدم قيامها بارتكاب الفساد هو $R(O)$. إذن مقابل عدم ارتكاب الفساد فإن الوكيلة تتلقى عائداً قدره ($K+R(O)$. ولنفرض أن X هي الرشوة (أو العائد من ارتكاب الفساد)، وأن p هو احتمال القاء القبض على الوكيلة ومعاقبتها إذا كانت فاسدة، وأن f هو حجم العقوبة أو الجزاء وأن $R(X)$ هو الثمن المعنوي الذي ستدفعه مقابل أخذ الرشوة التي مقدارها x وأن U هي المنفعة التي تجنيها الوكيلة المتورطة في هذه الجريمة.

اذن فإن شجرة اتخاذ القرار عند هذه الوكيلة هي كما تبدو في شكل رقم ٢.

شكل رقم (٢) شجرة اتخاذ القرار عند الوكيلة

فاسدة —— p —— أن يقبض عليها $U[R(x) + (x-f-k)]$

$1-p$ لا يقبض عليها $U[R(x) + x]$

غير فاسدة —— $U[K + R(o)]$

والمنفعة المتوقعة EU للوكيلة إذا كانت فاسدة هي

$$EU= U/ [R(x) + P(x-f-k) + (1-P)x]$$

فإذا كانت نتيجة هذه العملية أكبر من العائد الذي تحصل عليه دون أن تكون فاسدة، فإنها سوف تأخذ رشوة.

لقد ظل نموذج الرئيس والوكيلة هذا موضوعاً حيوياً من بين موضوعات أبحاث علم الاقتصاد طوال العقد الماضي. وبالنسبة للمواقف البسيطة نسبياً، قام علماء الاقتصاد بتحليل كيف ينبغي على الرئيس أن يكافىء ويعاقب الوكيلة أو الوكيل[٢٨].وما هي استراتيجية جمع المعلومات التي ينبغي عليه اتباعها؟[٢٩] . وقد استُخدم إطار الرئيس والوكيلة بأشكال متعددة لدراسة المشاكل التي تتراوح ما بين قضايا التأمين الى جني المحاصيل المشتركة؛ وهناك كتاب

صادر عن كلية ادارة الأعمال بجامعة هارفرد يتقصى مجال تطبيق هذا النموذج في ميدان الإدارة(٣٠).

ومما هو أقرب الى الموضوع الذي نحن بصدده، قيام ادوارد بانفيلد، العالم في مجال العلوم السياسية باستخدام نموذج الرئيس والوكيلة في التحليل الهام الذي أجراه عام ١٩٧٥ حول السبب الذي يجعل الفساد أكثر حدةً في الحكومة مما هو عليه في القطاع الخاص(٣١). ومنذ البحث الذي قام به والعمل الرائد الذي قامت به سوزان روز – أكرمان العالمة في مجال الاقتصاد السياسي(٣٢) كان هناك تقدم ملحوظ في دراسة مشكلة الرئيس والوكيلة. ولكن من الانصاف القول، إن هناك عدة ملامح من الفساد كما نراها في الحياة الحقيقية ينبغي إدخالها في النماذج الاقتصادية: مثل الحاجة لحفز الوكيلة/ الوكيل على القيام بالحد الأمثل من كل من السلوك المنتج المشروع ومن السلوك الفاسد؛ والطبيعة المتعددة للعبة الرئيس والوكيلة والزبون؛ والأكثر أهمية من ذلك مختلف إجراءات السياسات المتاحة للرئيس. وهذه الإجراءات تتضمن المؤشرات المعروفة لنموذج الرئيس والوكيلة (مثل تحديد مواعيد دفع الرواتب والجزاءات وجمع المعلومات) بل وتزيد على تلك المؤشرات. وسنحاول فيما يلي مناقشة إدخال هذه الملامح الإضافية بطريقة نوعية.

ينطوي النموذج البسيط المتمثل في الرئيس والوكيلة والزبون على عدة نتائج تتعلق بالفساد. فالنشاطات غير المشروعة ستكون أكبر عندما تحتكر الوكيلات السلطة على الزبائن، ويتمتعن بالقدرة على التصرف على هواهن وتكون المساءَلة ضعيفة. وسيكون الزبائن أكثر ما يكونون رغبة في تقديم الرشاوى عندما يحصدون نتائج احتكار «الأجرة» (المكاسب المالية مقابل دفع الرشاوى) من الخدمات التي تقدمها لهم الوكيلات. والرئيس – والمقصود به هنا هو أنت صانع السياسات – عليه أن يحلل المدى الخاص بمختلف أنواع الفساد، ويقدر التكلفة اللازمة لمحاربته أو الفوائد التي يمكن جنيها من وجوده، وبعد ذلك يبدأ في اتخاذ الاجراءات التصحيحية. (باهظة التكاليف) الى الحد الذي تصبح عنده الفوائد الهامشية المتأتية من تخفيض الفساد تساوي التكاليف الهامشية المتأتية من الاجراءات التصحيحية.

ولكن النموذج الذي وضعناه يمكننا من اتخاذ خطوة أخرى أكثر من ذلك. فهو

إطار رقم (١١): وصف العلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون

١. (ر) يختار (و)

٢.(ر) يحدد المكافئات والعقوبات المتعلقة بـ (و)

٣.(ر) يحصل على المعلومات من (و) و (ز) حول الجهود والنتائج

٤.(ر) يبني العلاقة بين (و) و (ز)

٥.(ر) يؤثر على «التكاليف المعنوية» التي يتحملها (و) و (ز) جراء قيامهما بالفساد.

ر
و
ز
القوانين
الحوافز
المعلومات
و يزود ز بالخدمة (المشروعة وغير المشروعة)
ز يعوض و (بطريقة مشروعة وغير مشروعة)

يقوم الرئيس (ر) بتوظيف وكيلة (و) لتقديم خدمة له أو الى زبون (ز). وللوكيلة حرية التصرف في هذه الخدمة. وقد تستخدم الوكيلة حرية التصرف هذه بطريقة غير مشروعة لتحقيق مكاسب شخصية؛ وقيامها بذلك قد يؤدي الى احداث ضرر للرئيس. والمعلومات حول ما تقوم به الوكيلة والزبون غير متناسقة، ولكنّ التغلب على عدم التناسق هذا أمرٌ مكلف لِلرئيس .

ولذلك فقد يلجأ لاستخدام عدة انواع من الأدوات. اذ يمكنه:

١. اختيار أي الوكلاء (الوكيلات) للعمل لحسابه.

٢. تحديد أوجه مكافئة الوكيلة وأوجه معاقبتها (وقد يحدد ذلك أيضاً بالنسبة للزبون).

٣. جمع المعلومات حول الوكيلة والزبون.

٤. إعادة صياغة العلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون.

٥. إحداث مواقف وميول جديدة ازاء الفساد، تغيّر «التكاليف المعنوية» بالنسبة للوكيلة والزبون عند التفكير في القيام بالفساد.

يساعدنا على حشد اجراءات السياسات البديلة المتاحة أمام الرئيس وكذلك تحليل هذه الاجراءات. ويقترح النموذج خمس مجموعات من هذه الاجراءات: اختيار الوكيلات (الوكلاء) وتغيير المكافئات والجزاءات وجمع المعلومات وإعادة بناء العلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون وتغيير المواقف والميول تجاه الفساد. وسنتناول فيما يلي هذه المجموعات من الاجراءات الواحدة تلو الأخرى.

السياسات الشاملة للحد من الفساد

اختيار الوكلاء (أو الموظفين)

ننظر في العادة الى عملية اختيار الوكلاء (أو العاملين أو الموظفين) على أساس أنها عملية إيجاد أكثر مَن هم كفاءة فنية للقيام بالعمل المراد القيام به – مثل اختيار أفضل المحاسبين الموهوبين أو أحسن المهندسين أو غيرهم(٣٣). وهذا هو الدافع الرئيسي وراء ما يسمى «نظام الاستحقاق» في الخدمة الحكومية. ولكن على حد قول جيرالد كايدن، الباحث في شؤون الإدارة العامة: «كان يفترض لأول وهلة، عند البحث عن إحلال مزايا نظام الاستحقاق محل مساوىء نظام الغنائم، أن الناس الأكثر ذكاء سيكونون هم الأكثر أخلاقاً»(٣٤). وعند محاربة الفساد، قد يرغب الرئيس في التضحية ببعض القدرات الفنية للحصول على المزيد من «الوكلاء» الذين يتسمون بـ «الأمانة» والذين «يمكن الاعتماد عليهم».

إطار رقم (١٢): المكوّنات الأساسية للفساد

يزدهر السلوك غير المشروع عندما تكون للوكلاء سلطة على الزبائن، وعندما يستخدم الوكلاء مهارتهم الخاصة في القدرة على التصرف وعندما تكون مساءلة الوكلاء أمام الرئيس مساءلة ضعيفة. ومعادلة من النوع التالي في هذا المجال معادلة صحيحة:

الفساد= الاحتكار + القدرة على التصرف – المساءلة.

الغربلة للتعرف على مَن يتحلون بالأمانة: إحدى الطرق الخاصة باختيار الوكلاء هي البحث عن الوسائل التي يمكن من خلالها التنبؤ حول أي من الوكلاء يمكن أن يكونوا ممن يتحلون «بالأمانة». وعلى سبيل المثال، أخذت الحكومة الأمريكية بصورة متزايدة تقوم بعملية

«غربلة أولية» للمتعهدين والمؤسسات الذين يمكن أن يحصلوا على مكافئات مالية مقابل أمانتهم واستقامتهم(٣٥). ويستطيع أصحاب العمل أن يراجعوا سجل العمل للأفراد (المتقدمين للعمل لديهم) بحثاً عن دلائل يشتم منها سوء سلوك سابق لدى هؤلاء الأفراد. كما قام علماء النفس بتطوير اختبارات لقياس الأمانة: على سبيل المثال مقياس ريد للمعلومات والاتجاهات الجديرة بالثقة. وتوحي بعض الدلائل أن مثل هذه الاختبارات تستطيع أن تتنبأ بـ «الاستقامة في العمل» بنجاح(٣٦). ووفقاً لما تقوله جريدة **وول ستريت جورنال** فإن مبيعات اختبارات الأمانة قد أصبحت «مزدهرة» في الولايات المتحدة(٣٧).

الضمانات الخارجية لقابلية الأشخاص للاعتماد عليهم: يوجد في نظام الغنائم – أو الترتيبات التي يجري بموجبها توزيع التعيينات على أفراد عائلة المسؤول أو عشيرته أو قبيلته – الكثير من العيوب، ولكن، مع ذلك، قد يكون له بعض المزايا. ففي مثل هذا النظام قد يستطيع الرئيس أن يستثير بعض الضمانات الخارجية لقابلية الوكيل للاعتماد عليه. أولاً، قد يستطيع الرئيس استخدام العشيرة أو القبيلة للحصول على معلومات موثوق بها عن مدى أمانة الوكيل. وثانياً، قد يمكن توظيف العشيرة أو القبيلة لمعاقبة الوكيل الذي يتبين أنه غير أمين. وهكذا فإن الرئيس الذي يستخدم مثل هذه «الشبكة» لتجنيد، أو توظيف الوكلاء قد يجد أشخاصاً يمكن الاعتماد عليهم كوكلاء بصورة أفضل – وكذلك الوكيل الذي يكون عنده، بسبب ذلك، حافز إضافي لكي يبقى أميناً بعيداً عن الفساد. وبهذه الطريقة فإن محاباة الأقارب وما شابهها من الممارسات يمكن لها التغلب على مشكلة الرئيس والوكيل. وقد تكون هذه المزّية سبباً في انتشار ما يسميه علماء الاقتصاد بـ «أسواق العمل الداخلية»(٣٨).

لكن محاباة الأقارب والمحسوبية وأشباهها من طرق اختيار الوكلاء يمكن فيها أن ينقلب السحر على الساحر. وقد ينتهي الأمر بالرئيس وهو لا يجد حوله سوى مَن كانوا عاجزين نسبياً من النواحي الفنية ويتسمون بعدم الأمانة نسبياً ايضاً. فقد تنقلب روابط العشيرة والقبيلة الى وسيلة لتعزيز قبضة الوكيل في وجه الرئيس، وتؤدي بالتالي الى درجة أكبر من النشاط غير المشروع.

ومع ذلك فقد يبحث الرئيس عن طرق للحصول على ضمانات خارجية لقابلية

الأشخاص للاعتماد عليهم. إذ يمكن نقل بعض الوكلاء من قسم آخر مشهودٍ له بمزيد من الاستقامة والنظام، أو حتى من شركة خارجية أو وكالة دولية. وأحد الأسباب التي تجعل هناك طلباً على شركات المحاسبة الدولية في الدول النامية يعود لقدراتها الفنية، ولكن هناك سبب آخر يتمثل في سجل عمل هذه الشركات في الماضي المشهود لها بالأمانة وامكانية الاعتماد عليها. والشيء ذاته قد يقال عن «الخبراء» الذين يتم جلبهم في نطاق منح المساعدة والقروض الأجنبية.

وأمانة الوكلاء هامة أكثر ما يكون حيث قدرة الموظفين أو العاملين على التصرف (لصالحهم الخاص) لا يمكن تجنبها وحيث تصعب المراقبة وحيث المخاطر كبيرة. والأمثلة على ذلك تشمل أولئك المسؤولين عن الأمن الداخلي والتفتيش وكبار الرسميين.

وعندما يقوم صانعو السياسات بالتفكير في اختيار الوكلاء للسيطرة على الفساد، فإنهم قد يطرحون عدة تساؤلات: كيف يمكن لي التأثير على عملية اختيار الوكلاء؟ وما هي الطرق المتاحة لغربلة الوكلاء وفقاً لاحتمال قيام كل منهم (أو جميعهم) بعدم الانقياد لإغراءات الفساد بالإضافة الى قدراتهم الفنية؟ وما هي أوجه الشبه أو الاختلاف بالنسبة للضمانات الخارجية لامكانية الاعتماد على الأفراد في موقعي ذاته؟ وكم ستكلف مثل هذه الاجراءات؟ وما هي الآثار السلبية التي قد تنطوي عليها مثل هذه الاجراءات؟

تغيير المكافئات والجزاءات

والمجموعة الثانية من أدوات صنع السياسات تنطوي على المكافئات والجزاءات المتعلقة بالوكلاء. والمنطق وراء مثل هذا الاسلوب هو أن تصبح الأمور أكثر جاذبية للوكيل كي يكون منتجاً – ولمحاربة الفساد – وأقل جاذبية للانخراط في السلوك غير المشروع.

المكافآت: غالباً ما يلاحظ المراقبون أن الموظفين يجبرون على الفساد بسبب تدني الرواتب بصورة غير معقولة(٣٩). وفي الحقيقة فإن الدخل الفاسد قد يحل محل ارتفاع الرواتب. وبذلك يتحقق نوع من التوازن لأن الدخل غير المشروع هو جزء من راتب فعلي للوفاء بحاجة السوق.

غير أنه لا يستتبع ذلك، على أية حال، أن رفع سلّم الرواتب سيؤدي الى تخفيض الفساد بدرجة كبيرة. وإذا ظلت الأمور على حالها فإن الموظف الذي أصبح الآن أكثر ثراء بدرجة طفيفة سيظل يشعر أنه سيحصل على المزيد من النقود إذا أصبح فاسداً. وزيادة الراتب لن تغيّر كثيراِ من الحوافز المتوفرة للحصول على فوائد جانبية(٤٠).

وعوضاً عن رفع مستويات الرواتب بصورة شاملة، فإن الاستراتيجية الأكثر جدوى هي تغيير المكافئات الخاصة التي تستحق عن القيام بأعمال خاصة. وعلى سبيل المثال، تستخدم حكومة الولايات المتحدة الحاجة لمحاربة الاحتيال والهدْر وسوء الاستخدام، لتبرير التوجه نحودفع الأجر وفق الاستحقاق وخطط الحوافز(٤١). وفي الحملات التي تشن ضد الفساد غالباً ما يكون هناك «عدم توافق بين الحوافز وفرص السيطرة على الفساد» وفق ملاحظة جون إي. غاردينر المختص في العلوم السياسية. فالموظفون في المستوى الأوسط والأدنى في الهرم الحكومي لديهم الكثير من الفرص للحد من الاحتيال، ولكن ليس لديهم سوى القليل من الحوافز للقيام بذلك. والعكس صحيح بالنسبة لكبار الموظفين(٤٢).

إن تغيير الحوافز أمر حاسم. وعلى الموظفين العموميين محاولة مكافأة الأعمال المنتجة الخاصة، وبخاصة بالنسبة للوكلاء الفعّالين. وعندما يكون هؤلاء الوكلاء أصحاب شركات خاصة، كما هي الحال بالنسبة للعقود الحكومية، فقد يعمد الرئيس الى جعل المكافئات مرهونة بالنتائج بدلاً من دفع أجرة محددة أو مكافئة عقد ما بدفع التكلفة مع بعض الأرباح. وتقترح الأدبيات الاقتصادية الخاصة بمشكلة الرئيس والوكيل أن تكون المكافئات التي تمنح للوكيل مرهونة، بصورة جزئية، وليس في مجموعها، بنتائج النشاطات التي يقوم أو تقوم بها(٤٣). وفاعلية العقود المرهونة، من الناحية العملية، تعتمد على المعلومات المتاحة للرئيس وكذلك على خصائص المؤسسة؛ وفي معظم الحالات في القطاع العام، فإن الموظفين لا تكون مكافئاتهم مرتبطة بالمهام الخاصة التي يؤدونها.

ويرتبط بهذا احتمال تأجيل دفع جزء من مكافئة الوكيل. وعلى سبيل المثال، لو كان للوكيل/ الوكيلة راتب تقاعدي كبير غير مستثمر قد يفقده/ تفقده لو حصل السلوك الفاسد، فقد يتوافر حافز أكبر قليلاً للبعد عن الفساد والتحلي بنظافة الطرف(٤٤). أو أن يطلب من

وكيل أن يعيد سنداً منح له ويصادرالسند اذا ثبت فيما بعد أنه قد تصرَّف بطريقة غير مشروعة.

كذلك قد يكون هناك بعض الحوافز غير النقدية تحت تصرف الرئيس مثل فرص التدريب والسفر والمهمات الخاصة والتنقلات والجوائز والدعاية المحببة والثناء البسيط. وكل هذه يمكن أن تستخدم لتوجيه نظر الوكلاء لمحاربة الفساد.

الجزاءات: مما يثير الدهشة أن العقوبة الوحيدة للموظف الفاسد هي في الغالب الحرمان من الوظيفة. والحقيقة هي أنه حتى مجرد طرد هذا الموظف قد يكون مشكلة في حد ذاته(٤٥). أما الأحكام بالسجن عندما يتم اصدارها فإنها غالباً ما تكون خفيفة جداً.

لكن أفلاطون كانت لديه فكرة مغايرة لذلك. «إن على خَدَمة الأمة أن يقدموا خدماتهم بدون أن يقوموا بقبول أية هدايا... والذين يخالفون ذلك منهم، إذا ما صدرت بذلك أحكام ضدهم، سيموتون بدون أي مراسم للدفن»(٤٦). كما أن الدراسة الحديثة في النظرية الاقتصادية – والتي أجريت بمعزل عن أفلاطون بطبيعة الحال – تقترح كذلك أن «الجزاءات القصوى التي لا حدود لها» هي الحل الأمثل لبعض مشاكل الرئيس والوكيل.

ومعظم المجتمعات، بطبيعة الحال، عازفة عن التوصية بعقوبات بمثل هذه الأبعاد الأفلاطونية(٤٧). فالقدرة على إنزال العقاب قد تكون مدمِّرة إذا أُسيء استخدامها أو كانت فاسدة؛ وبالتالي فإن الحكومات تميل لتحاشي معاقبة العاملين في الخدمة المدنية. وفي حين أن هذا الحذر قد يمنع سوء استخدام السلطة، إلا أنه، بالمثل، لا يترك في أيدي معظم المديرين العامين سوى القليل من السلطة لمعاقبة الفساد. ولنأخذ على سبيل المثال النظرة العامة التي يلقي بها إدوارد بانفيلد عندما يقول: «إن الوكالة الحكومية... عادة ما تدار من قبل تحالف فضفاض غير ثابت من أفراد كل منهم لديه سلطة رسمية قضائية مستقلة... والعمل التنفيذي هو نفسه مجزأ في بنيته»(٤٨). وهذه أرض خصبة، كما لاحظ ذلك خبير آخر، للسلوك غير المشروع: «فالفساد يزدهر في البيئة غير المنظمة وفي غياب العلاقات الثابتة بين المجموعات، وفي غياب أنماط السلطة المعترف عليها»(٤٩).

فإذا ما وجدت السلطة لمعاقبة الوكلاء المخطئين، فإن على صانعي السياسات تدريج

العقوبات وفق تأثيرها الرادع. وعلى سبيل المثال، فإن روز - أكرمان ترى أن جزاءات الفساد ينبغي أن تكون دالة **على حجم الرشوة** المقدمة لموظف الحكومة **وعلى حجم الفائدة المحققة من الرشوة** التي يجنيها الزبون الفاسد. وهكذا، حتى يتحقق الردع، لا ينبغي أن تكون الجزاءات واحدة لكل أشكال الأعمال غير المشروعة من النوع الواحد؛ إذ ينبغي أن تختلف الجزاءات وفق الأخطار المترتبة على النوع الواحد المعني(٥٠).

ولا ينبغي للرئيس أن يحصر اهتمامه في جزاءات مثل الطرد من الخدمة أو أحكام السجن أوالغرامات. فقد يكون باستطاعته معاقبة الوكلاء بطرق أخرى. فقد قام القاضي بلانا بالتشهير بأسماء عائلات موظفي الدخل المحلي الفاسدين، وبذلك خلق عقوبة هائلة فعّالة من خلال التشهير. وقد يعاقب الرئيس وكيلاً عن طريق التأثير على سمعته الدَيْنية (أي قدرته على الاقتراض من البنوك والشركات المالية) أو إجازته المهنية وفيما بعد على مستقبله الوظيفي. وقد حدّد أحد الباحثين عشر فئات (من مثل هذه العقوبات):

إطار رقم (١٣) التفتيش المفاجيء مع منح الزيادة في الرواتب

يقدم المؤرخ توماس مكولي سرداً لقصة مثيرة من قصص النجاح في محاربة الفساد في الهند. وفيما يلي بعض المقتطفات من هذه القصة.

فيما يلي كيف كانت الظروف التي قام اللورد كلايف بالإبحار فيها للمرة الثالثة والأخيرة للهند. ففي أيار/ مايو ١٧٦٥ وصل الى مدينة كالكتا؛ ووجد هناك أن الآلة الحكومية بأكملها على سوء من التنظيم بأكثر مما كان يخشاه أو يتوقعه... وكان الموظفون الإنجليز في كالكتا قد تلقوا من حكومتهم في بريطانيا أوامر مشدّدة بعدم قبول الهدايا من الأمراء المحليين. ولكن لّما كان هؤلاء الموظفين على ولع بجني المكاسب، وغير معتادين على احترام الأوامر الصادرة عن أسيادهم البعيدين والجهلة والمهملين، فقد قاموا من جديد بعرض تاج البنغال للبيع... وتناهت أخبار هذا المزاد المخزي الى مسامع اللورد كلايف عند وصوله. [وقد كتب الى صديق له قائلاً:] «يا للأسف، كيف تمرّغ اسم انجلترا في التراب! ... وها أنا آتي بعقل يتعالى فوق كل أنواع الفساد، وبتصميم على تحطيم هذه الآثام الكبيرة والمتزايدة أو أهلك دون ذلك».

واجتمع المجلس وأخبر كلايف الحضور بأنه مصمم تصميماً تاماً على القيام بإصلاحات شاملة، وأن يستخدم في ذلك الغرض السلطات المدنية والعسكرية الواسعة التي منحت له. وأظهر جونستون، وهو واحد من أكثر الحضور جرأة وسوءاً، بعض الاعتراض على ذلك. فقاطعه كلايف وطلب منه بكل عجرفة أن يوضح فيما إذا كان يتحدى سلطة الحكومة الجديدة. فتراجع جونستون عن موقفه وتبرأ من أي زعم يُفهم منه أنه ينوي القيام بذلك. فاسودت وجوه جميع الحاضرين وعلاها الشحوب ولم ينطق أحد بأي حرف يشتم منه رائحة المعارضة.

وأوفى كلايف بالعهد الذي قطعه على نفسه. وبقي في الهند قرابة عام ونصف؛ وفي تلك الفترة الوجيزة استطاع أن يحدث أوسع وأصعب الاصلاحات التي تستحق الثناء والتي لم يحققها أي سياسي من قبله.. وقد عرف كيف أنه إذا ركز جلّ اهتمامه على تطبيق الاصلاحات التي كان يتوخاها فإنه سيثير كل المشاعر السيئة ضده في الجيش. كما عرف الى أي حدٍ ستكون الكراهية الموجهة ضده مجردة من المبادىء الأخلاقية ولا هوادة فيها من قبل اولئك المغامرين الشرهين الذين، وقد عقدوا الآمال على جمع ثروات طائلة، خلال شهور قليلة، تكفي لانضمامهم الى طبقة النبلاء، قد وجدوا أن جميع آمالهم قد ذهبت أدراج الرياح... وفي بداية الأمر كان النجاح يبدو ميئوساً منه؛ ولكن سرعان ما بدأت العقبات تتبدد أمام تلك الشجاعة الفولاذية والعزيمة الملتهبة. فقد منع قبول الهدايا من السكان المحليين منعاً باتاً. وأوقف الاتجار الخاص بخدم (أي موظفي) الشركة ايقافاً نهائياً. عندها بدا أن المستعمرة كلها تقف وقفة رجل واحد ضد هذه الاجراءات. ولكن الحاكم المتصلب أعلن أنه اذا لم يستطع الحصول على الدعم الكافي من فورت وليم فسيحصل عليه من مكان آخر، وأرسل في طلب بعض الموظفين المدنيين من مدراس لمساعدته في القيام بالادارة، وطرد أكثر مثيري الشغب بين معارضيه من مناصبهم. أما الباقون فقد استسلموا للقضاء المحتوم؛ وفي وقت قصير جداً خمدت كل مقاومة.

ولكن كلايف كان أعقل كثيراً من أن لا يرى أن الفساد يمكن أن يعزى جزئياً الى سبب لن يعجز عن إحداث فساد مماثل حالما يتم رفع ضغوط اليد القوية عن رقبة الموظفين. فقد كانت الشركة قد اتبعت سياسة خاطئة بالنسبة لمكافئات العاملين فيها. فقد كانت الرواتب أقل بكثير من أن تكفي حتى لتلبية تلك الرغبات الضرورية لصحة وراحة الأوروبيين العاملين في المناخ الحار... إذ لم يكن من المفروض حتى للرجال ذوي الكفاءات العادية أن يوافقوا على إفناء زهرة شبابهم في المنفى، تحت أشعة الشمس المحرقة مقابل ما هو ليس بأكثر من تلك الأجور الزهيدة.

وقد كان من المفهوم ضمناً منذ وقت مبكر جداً أنه للأسباب المذكورة فإن وكلاء الشركة في حلٍ إذا رغبوا في جني الثروات لأنفسهم عن طريق التجارة الخاصة. وقد أصابت هذه الممارسة إصابة بالغة المصالح التجارية للشركة.

ففي ذلك الوقت كانت الشركة هي السلطة الحاكمة. وكان يمكن أن يقال عن العاملين فيها أنهم وكلاء تجاريون أو تجار صغار أو تجار كبار. ولكنهم كانوا في الحقيقة حكاماً إداريين واسعي الصلاحية وحكام مقاطعات ووكلاء أعمال في أقاليم شاسعة. وكانت لديهم السلطة الهائلة. وكانت رواتبهم غير كافية كما كان يعترف بذلك بصورة عامة. ولذلك فقد كانوا، وفق المفهوم القديم للخدمة، ووفقاً للإذن الضمني الذي منحه لهم أصحاب العمل، في حلٍ إذا أرادوا جمع الثروات بطرق غير مباشرة؛ وكان ذلك هو أس الظلم المخيف والفساد اللذين جلبا الخراب والدمار الى البنغال. وقد أدرك كلايف بكل وضوح أن من السخف أن تمنح الناس السلطة وتطلب منهم العيش في فقر مدقع. واستنتج بحق أن الاصلاح لن يجدي اذا لم يصاحبه خطة لمنح المكافئات المجزية للموظفين المدنيين في الشركة.

Thomas Babington Macaulay, "Lord Clive," in *Macaulay: Poetry and Prose* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1967), 355–57.

«تنطوي أقل الاستراتيجيات الإكراهية على نوعين من الاقناع الاخلاقي (المعنوي) معدّة لحمل (الوكلاء) على التغير الطوعي في سلوك كل من الذي يُعطي والذي يستلم:(١) الضغط العام من خلال الفضح و «كسر الفك» و (٢) الضغط من خلال الزملاء والأقران العاملين في نفس المؤسسة. ومن المحتمل أن يكون الأكثر إكراهاً أربع طرق تتمثل في ربط التعويض المالي بـ «السلوك المقبول»: (٣) المراجعة المسبقة (٤) التخويل المسبق، (٥) المراجعة المصاحبة للعمل، (٦) الانكار أو عدم الدفع بعد تسليم العمل. لكنّ أكثر الخيارات إكراهاً هي الخيارات الادارية والقضائية: (٧) فرض القيود مباشرة على استخدام المستلم (للرشوة) أو ايصال الخدمة لمقدمها، (٨) الغاء الانتماء الى عضوية البرنامج، (٩) اجراءات استرجاع المبالغ المدفوعة والعقوبات المدنية، و (١٠) الإدعاء الاجرامي»(٥١).

وعند إمعان النظر في المجموعة الثانية من سياسات محاربة الفساد – المتمثلة في تغيير المكافئات والجزاءات – فإن الرئيس قد يطرح عدداً من الأسئلة. كيف يمكن لي أن أحدد

أهداف المؤسسة بوضوح أكثر، بما في ذلك السيطرة على الفساد؟ كيف يمكن لي بعد ذلك أن أحسّن من الطريقة التي يتم بموجبها مكافأة جهود الوكلاء وانجازاتهم أو معاقبتها؟ كيف يمكن لي أن أجعل المكافأة مرهونة بأداء الوكيل؟ وبصورة خاصة، أي مكافئات يمكن أن تجعل الوكلاء أكثر ادراكاً بمشاكل الفساد؟ وهل الجزاءات المتاحة صارمة بما فيه الكفاية ومتدرجة بصورة مناسبة حتى يمكنها ردع الفساد؟ وكيف يمكن لي تغييرها بصورة رسمية أو من خلال طرق أخرى مثل الاعلان أو التشهير؟ وما هي التكاليف المترتبة على هذه الطرق المختلفة لتحسين المكافئات والجزاءات؟

جمع المعلومات

إذا توافرت للرئيس المعلومات حول ما يفعله الوكيل/ أو الوكيلة والزبون فقد يستطيع ردع الفساد عن طريق زيادة فرص اكتشاف الفساد ومعاقبته. ولسوء الحظ فإن المعلومات لا تكون في الغالب رخيصة الثمن. ولذا فإن عدة أنواع من سياسات المعلومات تستحق أن تؤخذ بعين الاعتبار.

أنظمة جمع وتحليل المعلومات: يمكن أن تستخدم أنظمة التدقيق وإدارة المعلومات في الغالب لايجاد **الدليل** على أن الفساد قد وقع. وتتحدث نصوص المحاسبة عن المعاملات على أساس أنها الوحدة الرئيسية في التحليل، وأن المعاملات الفاسدة يمكن تتبعها إذا كان نظام المعلومات قد خلق ما يسمى بـ «تدقيق الأثر». وكما هي الحال بالنسبة للفلبين، فإنه يمكن إقامة نظم المعلومات حتى يمكن رفع «اشارة الخطر» عندما يكون هناك احتمال لقيام الفساد. وفي بعض الأحيان تستطيع بعض التحاليل الإحصائية لعدد كبير من المعاملات أن تساعد على اكتشاف الفساد. وقد استخدمت مثل هذه الأساليب للنظر في أنماط العطاءات ومنح الرخص (الاجازات) والشهادات وتغيير الطلبات في العقود(٥٢).

ويمكن زيادة فعالية نظام المعلومات الادارية إذا ما جرى تعزيزها بعمليات التفتيش. وللتفتيش العشوائي خاصية هامة. فإذا ما رغب الرئيس في البحث عن المعاملات الفاسدة فإنه قد يأخذ عيِّنة عشوائية بدلاً من القيام باحصاء عام. ولأنه يزيد بذلك من شعور الوكلاء بأن هناك احتمالات أكبر لاكتشاف أمرهم، فإنه بذلك قد يستطيع ردع الفساد. كذلك فإن

التفتيش المفاجيء غير المعلن على نشاطات خاصة أو سجلات ما قد يكون له الأثر ذاته. ويقول رالف برابنتي، استاذ الإدارة العامة إن وسائل «التحليل العلمي الدقيق لسير العمل والتفتيش الصارم الذي لا هوادة فيه على تدفق العمل واعداد دفتر اليوميات والسجلات الزمنية من قبل فرق التفتيش المتجوِّلة عالية الكفاءة من المحتمل أن تكون هي أكثر الوسائل العملية فعالية في التعامل مع الفساد»(٥٣).

وقد تستخدم أنظمة المعلومات كذلك لتقدير مدى **قابلية** المؤسسة للفساد. وليس الهدف هنا ايجاد الدليل على السلوك الماضي السيء ولكن بهدف تحديد المواقع داخل المؤسسة التي تكون لها قابلية خاصة للاحتيال وسوء الاستخدام. وكما يوحي نموذج الرئيس والوكيلة والزبون، فإن على الرئيس أن يبحث عن المواقع التي يكون للوكيلة فيها سلطة الاحتكار والقدرة على التصرف وحيث يصعب مراقبة جهودها أو ثمار تلك الجهود.

وكلاء المعلومات: المدققون والمخمنون والمفتشون هم الشخصيات الرئيسية في الحرب ضد الفساد. ففي عام ١٩٨٤ قمت وبعض الزملاء باجراء دراسة مسحية للإدارة العامة والخاصة في تسع دول هي دول مؤتمر التنسيق التنموي لأفريقيا الجنوبية. وقد قيل لنا، مراراً وتكراراً، إن الأزمات الملحوظة في أعداد المحاسبين المدربين كانت عاملاً رئيسياً في تشجيع الفساد(٥٤). أما بالنسبة لنيجيريا فقد كتب أحد الخبراء قائلاً: «إن من أبسط الأسباب التي يجري التغاضي عنها في معظم الحالات لوجود الميول البنيوية لعدم الفعالية والبيروقراطية القابلة للرشوة في الدول الأكثر فقراً هو طبيعة اجراءات التدقيق فيها»(٥٥). وعندما يكون التدقيق صارماً فإن الفساد يخف بصورة ملحوظة حتى في المجالات التي تبدو ميئوساً منها. «ومما شجع الفساد في غانا، أكثر من أي شيء آخر، هو عدم كفاءة المراقبة»، على حد ملاحظة هيربرت اتش ويرلن، الذي يضيف الى ذلك قوله: «وحيثما كانت توجد المراقبة الدقيقة، كما كانت الحال في مشروع الفولتا، فإن الفساد كان شبه معدوم»(٥٦).

وقد يضيف الرئيس وكلاء معلومات، ويجعلهم أكثر احترافاً ويعزز من دورهم داخل المؤسسة، وهذا يعني أنه لا ينبغي أن يتغاضى عن دور الاختصاصيين الذين قد يعملون في «جمع الاستخبارات» والمعلومات عن النشاطات غير المشروعة(٥٧).

إطار رقم (١٤): تقدير مدى القابلية للفساد

أين تكمن القابلية للفساد في مؤسسة ما؟ ولايجاد ذلك يعمد الكثيرون من صانعي السياسات الى الاستفادة من أداة تسمى «تقدير مدى القابلية للفساد».

أولاً: يقسّم المقدرون المؤسسة الى برامج أو نشاطات وظيفية. وبعد ذلك ينظر المقدرون في ثلاثة أمور عامة بالنسبة لكل نشاط:

* «البيئة المسيطرة العامة».

* «المخاطر المتأصلة» لحدوث الفساد.

* مدى ملاءمة الوقاية من الفساد المتاحة.

وترى حكومة الولايات المتحدة أنه ينبغي ايجاد الاجابات المناسبة للأسئلة التالية:

أ. هل البيئة المسيطرة العامة تسمح بقيام الفساد؟

١. الى أي حدٍ تلتزم الإدارة بنظام قوي للمراقبة الداخلية؟

٢. هل هناك نظام مناسب لكتابة التقارير بين الوحدات التنظيمية؟

٣. الى أي حد تحظى المؤسسة فيه بالأفراد الذين يتصفون بالكفاءة والاستقامة؟

٤. هل السلطات موزعة – ومحددة بصورة سليمة؟

٥. هل السياسات والاجراءات واضحة للموظفين؟

٦. هل اجراءات الميزانيات واعداد التقارير محددة بصورة جيدة؟ ويجري تطبيقها بصورة فعالة؟.

٧. هل الضوابط المالية والادارية – بما في ذلك استخدام الحاسوب – قائمة على أسس راسخة ومحفوظة حفظاً أميناً؟

ب. إلى أي حدٍ يحمل العمل في ثناياه المخاطر المتأصلة لحدوث الفساد؟

١. الى أي حدٍ يمكن أن يقال إن البرنامج غامض أو معقد في أهدافه؛ هل له علاقة كبيرة

بطرف منتفع ثالث؛ هل يتعامل بالأوراق؛ هل يتعامل بالأوراق النقدية؛ أو هل يختص بالأعمال المتعلقة بالموافقة على الطلبات والرخص (الإجازات) والتصاريح أو إصدار الشهادات؟ (وكلما ازداد التعامل مع أي من هذه الأعمال كانت هناك فرص أكثر لوجود مخاطر قيام الفساد).

٢. ما هو حجم الميزانية؟ (كلما ازداد حجم الميزانية، كانت الخسائر أكبر إذا كان يوجد هناك فساد).

٣. ما مدى حجم الأثر المالي خارج الوكالة؟ (كلما ازدادت «الأجور» (أي (الرشاوى) ازدادت الحوافز المتعلقة بحدوث الفساد).

٤. هل البرنامج برنامج جديد؟ هل يعمل البرنامج تحت ضغوط ضيق الوقت الشديد أو تحت تأثير قرب انتهاء المدة اللازمة للعمل في البرنامج؟ (فإذا كان الأمر كذلك ، فإن فرص حدوث الفساد تزداد).

٥. هل مستوى المركزية في العمل مناسب للنشاط المعني؟

٦. هل هناك دلائل سابقة على حدوث النشاطات غير المشروعة في هذا العمل؟

ج. بعد التقويم الأولي، إلى أي مدى تبدو الضمانات وطرق المراقبة القائمة مناسبة للسيطرة على الفساد؟

ويستخدم المقدرون المعلومات المتاحة مباشرة مثل الوثائق الخاصة بالسياسات والاجراءات، والمقابلات، والملاحظات التي يسجلونها أثناء تنفيذ البرنامج.

وبعد تقدير القابلية للفساد، فإن صانع السياسات يفكر باجراء مزيد من الدراسات على المجالات الأكثر قابلية للفساد. وأحد هذه الإجراءات هو عمل تحليل مفصل للاجراءات والضوابط. وقد يستغرق تقدير مدى القابلية للفساد أياماً أو أسابيع، بينما الدراسة الإضافية المفصلة قد تستغرق شهوراً.

وفي نهاية هذه العملية فقط يمكن التوصية باتخاذ الخطوات العلاجية.

Adapted from Office of Management and Budget, *Internal Control Guidelines* (Washington, D.C.: OMB, December 1982), chap. 4.

ويمكن تشجيع جميع العاملين، صغارهم وكبارهم، داخل المؤسسة، على تقديم ما يتوافر لديهم من معلومات عن الفساد. وقد يتخذ الرئيس اجراءات لزيادة عدد الأفراد الذين يعملون «مطلقي صفارات الخطر» ولحمايتهم كذلك، مثل محققي الشكاوى (ضد الموظفين) ولجان المدققين الملحقة بمكتب الرئيس أو فرع مكافحة الفساد.

أطراف ثالثة كمصدر للمعلومات: يمكن للبيانات والمعلومات التي يجمعها طرف ثالث أن تساعد الرئيس على التغلب على عدم تناسق المعلومات داخل المؤسسة. فالسجلات العامة وسجلات البنوك هي مصادر موثوقة للبيانات. وما ينشر في وسائل الإعلام قد يكون أقل مصداقية ولكنه يشكل مصدراً مفيداً في الغالب.

الزبائن والجمهور: يكون الزبائن في بعض الأحيان مصادر جيّدة للمعلومات حول الفساد. وعندما يقعون ضحية لوكلاء الحكومة - كما في حالات الابتزاز- فإنه يكون لديهم الحافز على ابلاغ ما لديهم من معلومات. ومن ناحية أخرى، فإن الزبائن الذين يستفيدون من الفساد فإن من الواضح أنهم يميلوا الى أن يظلوا صامتين. ويستطيع الرئيس أن يشجع الزبائن والجمهور عامة على الإبلاغ عن حالات الفساد بأن يقدم لهم الضمانات بعدم الكشف عن أسمائهم، ويستطيع كذلك اقامة الخطوط الهاتفية الساخنة، ويستحضر شهادات من الشخصيات السياسية المحلية ويشجع إقامة جماعات المواطنين لمحاربة الفساد.

وقد يقوم الرئيس بالإضافة إلى ذلك بمحاربة الفساد عن طريق اعطائه هو معلومات الى الزبائن. فالزبائن الذين يجهلون حقوقهم أو يجهلون القوانين التي تنطبق عليهم يكونون عرضة الى استغلال الموظفين الفاسدين بشكل خاص. وبهذه المناسبة، فإن القوانين واللوائح البسيطة لها بعد إعلامي فضلاً عن بعدها الإداري.

عبء إقامة البرهان: تحكم القوانين كيفية استخدام المعلومات لاثبات الاتهام. وتحميل عبء إقامة البرهان على عاتق الوكيلة/ أو الوكيل لاثبات البراءة يمكن أن يكون رادعاً قوياً للفساد. (وبطبيعة الحال فإن مثل هذه الخطوة لها عيوبها). وقد أعلنت عدة دول عن قوانين تنص على أن الوكيل/ الوكيلة الذي يظهر أنه يملك ثروة تفوق راتبه قد يطلب منه أو منها تقديم الدليل على أن تلك الثروة قد تم الحصول عليها بالوسائل المشروعة (قانون من أين لك هذا)(٥٨).

وقد يطرح صانعو السياسات عدة أسئلة ازاء مختلف استراتيجيات جمع المعلومات هذه. الى أي حد تمكّن نظم المعلومات القائمة من اكتشاف السلوك المنتج والسلوك غير المشروع من جانب الوكلاء؟ كيف يمكن استخدام المعلومات لايجاد كل من الدليل على القيام بالفساد في السابق وقابلية المؤسسة للفساد في المستقبل؟ كيف يمكن تقوية وكلاء المعلومات وتعزيز دورهم؟ كيف يمكن للمعلومات التي يتم جمعها عن طريق ثالث أن تستخدم لاكتشاف الفساد؟ وبالمثل كيف يمكن الإفادة من زبائن المؤسسة والجمهور بعامة؟ هل يمكن إعفاء الوكيل الفاسد من عبء إقامة البرهان على سلوكه؟ وما هي التكاليف المحتملة لمثل هذه الاجراءات؟ وفي هذا الصدد الاهتمام بالتكاليف المالية وتكلفة الروح المعنوية والروتين نتيجة لزيادة تدفق المعلومات وزيادة أعداد المفتشين.

إعادة بناء العلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون

وثمة مجموعة رابعة من السياسات التي يمكن أن تتخذ للحد من فرص حدوث الفساد وذلك من خلال التغيير المؤسساتي. والهدف من ذلك هو تجنب المواقف التي يكون للوكيلة فيها احتكار للسلطة بالاضافة الى القدرة على التصرف دون التعرض إلا لقدر قليل من المساءلة..

المنافسة: المنافسة هي العدو الأول للإحتكار. ويمكن أحياناً خلق روح المنافسة عن طريق تحويل نشاطات الوكالة (أو المؤسسة) الى مجموعة من الشركات الخاصة المختلفة. ومن المحتمل أن تصادف هذه الخطوة نجاحاً عندما تكون السلعة أو الخدمة سلعة أو خدمة «خاصة» بمفهومها الاقتصادي، ويتم انتاجها تحت ظل ظروف التكاليف الثابتة أو المتزايدة. وتحت ظل ظروف أخرى فقد يحل الاحتكار الخاص محل الاحتكار العام، دون أن ينجم عنه فائدة للزبائن، أو قد تؤدي المنافسة الخاصة الى عودة «فشل السوق» الذي كان وراء تدخل الحكومة في المقام الأول. وبعبارة أخرى فإن تحويل المؤسسات العامة الى مؤسسات خاصة ليست البلسم الشافي من الفساد، رغم أن لها دوراً في ذلك.

وقد يزيد الرئيس من المنافسة بين الوكلاء (الموظفين) الحكوميين أنفسهم. فقد يستطيع الزبون تجنب الابتزاز إذا كان هناك عدد من الوكلاء الحكوميين يستطيع اللجوء الى أي منهم،

حسب الرغبة، للقيام بالخدمة المطلوبة وفي النماذج البسيطة للعلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون قد يستطيع الوكلاء الشرفاء، في خاتمة الأمر، أن يطردوا الوكلاء غير الشرفاء. ومن ناحية أخرى إذا كان الفساد ينطوي على زبائن يتوسلون الخدمات غير المشروعة من الوكلاء (الموظفين)، فإن المنافسة ستؤدي الى نتائج عكسية: إذ سيتعرف الزبائن على الموظفين غير الشرفاء ويذهبون لهم زرافات ووحدانا(٥٩).

قدرة الوكلاء على التصرف : يمكن استخدام التغييرات المؤسساتية والاجرائية للحد من فرص الوكلاء على ارتكاب الفساد. إذ يمكن تحديد السياسات بصورة أكثر وضوحاً، وتصاغ القواعد والقوانين بطريقة يمكن معها مراقبتها بسهولة كما يمكن إخضاع القرارات الى مراجعات هرمية، ولربما تم ذلك بطريقة عشوائية. وأنظمة المراقبة هي آليات تهدف تطويق قدرة الموظفين على التصرف(٦٠). فقد يطلب من الوكلاء أن يعملوا كفريق مع مراقبة شديدة حتى لا تتيسَّر لأي منهم الفرصة لاتخاذ قرارات فساد هامة على عاتقه. وتقسيم القرارات الى أجزاء وفصل الأجزاء عن بعضها بعضاً من الأمور التي ينصح بها. وعلى حد قول ارشادات الحكومة الأمريكية:

> *«تخصص الواجبات الرئيسية مثل التخويل والموافقة وتوثيق المعاملات وتقويم واستلام الأموال، وصرف الدفعات المالية والمراجعة والتدقيق لأفراد يعملون في معزل عن الاخرين للتقليل الى الحد الأدنى من مخاطر خسارة الحكومة. وتعتمد الرقابة الداخلية في الغالب على القضاء على فرص اخفاء العيوب والأخطاء. وهذا بدوره يعتمد على توزيع العمل بطريقة لا يستطيع فرد من خلالها السيطرة على جميع مراحل نشاط ما أو معاملة ما»*(٦١).

التنقلات الدورية بين الوكلاء : يستغرق إقامة العلاقات الفاسدة بين الوكلاء والزبائن وقتاً طويلاً حتى تنمو وتتطور. ولذلك فإن اجراء التنقلات بين الوكلاء وتغيير مقار عملهم وطبيعة مهامهم من شأنه أن يمنع ترتيبات من مثل «شيلني حتى أشيلك» و«غالي عليّ».

مهام المؤسسة أو انتاجها : يمكن أن يؤدي إعادة تحديد مهام المؤسسة أو نشاطاتها في الغالب الى الحد من الفساد. ولنأخذ على سبيل المثال دائرة المشتريات. ولو رغبت مؤسسة

إطار رقم (١٥): متى تؤدي القوانين الى فساد أقل؟

يقول تقرير لجنة سانثنام عن الفساد في الهند: «إن من الضروري الأخذ بعين الاعتبار الأسباب الجذرية للفساد ومن أهمها القدرة الواسعة على التصرف التي يمارسها الموظف التنفيذي في القيام بالعمل المعقد الذي تتطلبه الإدارة الحديثة». «ويرى التقرير أن المزيد من القوانين قد تساعد على تخفيض الفساد. ومن ناحية أخرى، فقد اكتشف خبراء من أمثال الخبير التايلندي ثنابان ناكاتا «قوانين ولوائح تعتبر أداة في يد الفساد». فهل يمكن يا ترى التوفيق بين هذين الرأيين اللذين يبدوان متناقضين؟

لنأخذ الظروف التي يزدهر فيها الفساد: الاحتكار بالاضافة الى القدرة على التصرف، وغياب المساءلة. وكما قال ناكاتا فإن القاعدة التي تخلق الاحتكار ستكون هي ذاتها أداة للفساد: وعلى سبيل المثال، عندما تُعْطي اللوائح للموظف السلطة لتخصيص كمية القمح النادر. فقد تكون هذه اللوائح معقدة الى الحد الذي لا يستطيع الزبون فهمها، وبالتالي تعطى الوكيل فرصة فعالة للتصرف.

ولكن يمكن استخدام القانون للحد من قدرة الوكيل على التصرف، وبالتالي تخفيض الفساد: وعلى سبيل المثال، فقد لا يمنح موظف الضرائب أي قدرة على التصرف في الاعفاءات الضريبية المسموح بها، أو أن يطلب من لجنة لقبول الطلبة أن تختار الطلبة على أساس مجموع درجاتهم. كما أن القوانين يمكن أن تستخدم في جعل المساءلة أكثر سهولة، والتي ينبغي لها بدورها أن تحد من الفساد.

ويمكن للقوانين أن تخلق أو تقلل الرشوة التي تسمى «أجرة»؛ وتستطيع أن تحد أو تزيد من قدرة الوكيل/ الوكيلة على التصرف؛ وقد تعيق المساءلة أو تذلل الصعاب أمامها. وبالنسبة للفساد فالقوانين ليست جيدة أو سيئة بطبعها.

Santhanam Committee citation from Gunnar Myrdal, "Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia," in *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, ed. Arnold J. Heidenheimer (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970), 237. Thinapan Nakata, "Corruption in the Thai Bureaucracy: Who Gets What, How and Why in Its Public Expenditures," *Thai Journal of Development Administration* 18 (January 1978): 104.

حكومية في شراء بضائع تجهز بطريقة خاصة لحسابها أو خدمات خاصة تؤدى لها، فسيجد موظفو دائرة المشتريات صعوبة في التأكد من الأسعار التنافسية. وهذه الصعوبة بدورها تجعل الابتزاز والرشاوى أكثر سهولة. ولنفرض أن الوكالة (المؤسسة) عوضاً عن ذلك تريد شراء بضائع أو خدمات معروفة وأسعارها وطرق توريدها مألوفة للجميع. وأن هذه البضائع المعروفة ستكون أقل فائدة للوكالة من التي تُعد لها حسب الطلب، ولكنها قد تكون مع ذلك هي الخيار الأفضل لو أمكن ازالة الفساد من عملية الشراء في نفس الوقت. ويمكن أن يقال الشيء ذاته عن المجالات (أو الإدارات) الأخرى. فقد تتأثر امكانية قيام الفساد بعملية الاختيار بين التقنيات التي تحتاج الى رأس مال كبير أو الى أيدي عاملة كثيرة، وخطط الدفع المباشر (للزبائن) أو غير المباشر والدفع نقداً أو عيناً وفق آلية التحويل، والضرائب مقابل الدعم.

وفي بعض الأحيان يمكن استخدام « التكامل الرأسي» في محاربة الفساد. فلنفرض أن مؤسسة ما كانت تتعرض لعمليات الغش على أيدي مقاولين فاسدين. عندها قد تقرر هذه المؤسسة عمل البضاعة بنفسها بدلاً من شراء الخدمة للقيام بذلك من السوق. ويمكن لإعادة تحديد دور المؤسسة الذي سينجم عن ذلك أن يكون له ثمنه بطبيعة الحال، ولكنه قد يؤدي أيضاً الى التغلب على مشكلة الرئيس والوكيل الفاسدين(٦٢).

مجموعات عمل الزبائن : الحماس لمحاربة الفساد معروف عنه أنه قصير الأجل. فقد تتصدر مشكلة مكافحة الفساد قائمة الأولويات السياسية في وقت من الأوقات، ثم يطويها النسيان فعلاً بعد عام واحد فقط من ذلك. وأحد الأسباب التي تجعل محاربة الفساد قصيرة الأجل هو أن ناخبي الحكومة غير الفاسدة – أي عامة الناس – غير منظمين في العادة للقيام بهذا العمل (أي محاربة الفساد). ويستطيع الرئيس أن ينظِّم جماعات الضغط من المواطنين ويمدهم بالمعلومات ويستطيعون هم أن يحموا أنفسهم بذلك من الابتزاز ويظلوا يشكلون قوة سياسية ضاغطة.

لكن هذه المجموعة الرابعة من مجموعات اجراءات السياسات – والخاصة باعادة تحديد العلاقات بين الرئيس والوكيلة والزبون – تثير حشداً من الأسئلة. والسؤال الأساسي من بين هذه الأسئلة هو: أي من هذه الإجراءات الكثيرة سيكون ناجعاً بدرجة تساوي الزيادة في

الروتين الحكومي، والنفقات، والروح المعنوية، وتحويل العمل الى عمل بيروقراطي؟

تغيير الاتجاهات إزاء الفساد :

قد يحاول الرئيس زيادة ما أسميناه فيما سبق «التكاليف المعنوية للفساد». وبطبيعة الحال، فإن العقوبات الأشد قد تؤتي ثمارها، ولكنني أود في هذا الجزء أن أشير الى السياسات التي تعمل مباشرة على تغيير الميول ازاء الفساد.

التربية وضرب المثل : قد يكون المستهدفون بذلك هم الوكلاء أو الزبائن أو الفئتان معاً. ويمكن استخدام التدريب والحملات الإعلامية لزيادة الوعي حول وجود السلوك الفاسد والتكاليف الباهظة التي تتأتى بسببه. وقد طالب الرئيس المكسيكي ميجيل دي لا مدريد باجراء «تجديد أخلاقي» في المجتمع المكسيكي. «إن الشعب المكسيكي على خلق عظيم، ويطالبني أفراد هذا الشعب بأن أحارب كلّ أشكال الفساد. وهذا ما سأفعله وسأحكم البلاد وفق المثل الذي يضربه الشعب»(٦٣).

وعند الكثير من المراقبين، فإن المعايير الأخلاقية عند العاملين في المجال الاداري بحاجة الى اعادة تنظيم. وكثيراً ما يسمع المرء هذا الرأي من المواطنين في الدول النامية (وفي الدول الغربية). وقد تكون دعوة جيرالد كايدن الى أخلاقية جديدة على المستوى الرسمي مثلاً متطرفاً على مثل هذه الدعوة:

تشير دراسة حالات الدول الواردة في هذا الكتاب الى جدول الأعمال التالي المقترح لاحداث التحسينات المطلوبة:

١ . تغيير في العزيمة في العمل الاداري العام. وينبغي على الموظفين العامين أن يتوقفوا عن السلوك الذي لا يخدم سوى مصالحهم هم وأن يصبحوا خدماً حقيقيين للمصالح العامة أي خدماً للجمهور بعامة. وعليهم أن يوقفوا استغلالهم للوظيفة العامة وأن يوقفوا تطفلهم ويشذّبوا مكاتبهم ويطردوا الأفراد غير المناسبين والعاجزين. كالمسيحيين الذين ولدوا من جديد، فإن الفضيلة لا الطمع هي التي ينبغي أن تقود وتسود. ومثل هذه الثورة الأخلاقية ينبغي أن تأتي من الداخل.

٢. *الأخلاقية الجديدة ينبغي أن تقود الى كبت الفساد و «العَفَن البيروقراطي»*(٦٤).

ولسوء الحظ، لا يبدو هناك سوى القليل من الطرق المتاحة الجاهزة لتغيير المستويات الأخلاقية أو إحداث تحول في اخلاقيات الموظفين.

وغالباً ما يشار الى الإستقامة التي لا يأتيها الفساد من أمامها أو خلفها التي يتحلى بها الرئيس كشرط أولي لتنظيف المؤسسة (أو الأمة) الفاسدة. وحوالي عام ١٢٢ ق. م كتب مؤلفو **هواي – نان تزو** يقولون:

«إن سلطة تحقيق النجاح أو الفشل تقع على عاتق الحاكم. وإذا كان الخط الذي يقيس عليه صحيحاً، عندها ستكون الخشبة مستقيمة لا لأنه يبذل جهداً خاصاً بل لأن ما «يقيس» عليه أو «يحكم» به هو مستقيم كذلك. وبنفس القدر، اذا كان الحاكم مخلصاً ومستقيماً فإن العاملين الشرفاء سيخدمون في حكومته وسيلجأ المفسدون الى أوكارهم. أما اذا لم يكن الحاكم مستقيماً، فإن الأشرار سيسرحون ويمرحون وسيأوي الرجال المخلصون الى معتزلاتهم»(٦٥).

وحالة مكتب ضريبة الدخل المحلي تنسجم مع صورة متواضعة لمثل هذه الحجة – فقد كان القاضي بلانا في استقامته شخصية اسطورية – ولكن لا تنسجم تلك الحالة مع ذلك الجزء من هذه الحجة القائل بأنه لا يمكن عمل أي شيء ازاء الفساد ما لم تكن القيادة السياسية بيضاء ناصعة . فقد استطاع بلانا أن يحدث فرقاً كبيراً أثناء تسلمه لمهام منصبه، حتى في ظل رئيس لم يكن هناك أحد يعجب باستقامته.

إطار رقم (١٦): النهوض الأخلاقي في زائير

في جهد يستهدف في جزء منه قطع شأفة الفساد المستشري،حاول زعماء زائير إدخال اخلاقيات جديدة نابعة من مبدأ عبادة الرئيس موبوتو. «فأفكاره وأعماله تصبح العقيدة الجديدة، الحقيقة الجديدة – الموبوتيّة. وهو «وحده» يستطيع المحافظة على النظام وتوفير الرخاء». وعلى حد ما جاء في احدى الجداريات:

إن مساندة نظام الرئيس موبوتو تعني أول ما تعني:

- إعمل وفق ما يمليه الضمير. ثم:

- ادفع ما عليك من الضرائب.

وقد شملت حملة النهوض الأخلاقي عقد الاجتماعات الجماهيرية عدة مرات في الشهر الواحد في كل ولاية. وكان الناس يُنخسون (أي يدفعون بمنخس) للغناء والرقص على الأنغام السياسية التي وصفتها وزارة الثقافة والفنون في عام ١٩٧٤ كما يلي: «الأغاني الوطنية والثورية... تتضمّن تعاليم مرشد الأمة الزائيرية، خلاصة فكره، والمعددة لانجازاته الرئيسية، ويغنّى اسم المرشد بكل غبطة وسرور لتأدية الولاء له والتعبير له عن الإمتنان العميق الذي يعبر عنه الشعب الزائيري. ولضمان بركات أجدادنا له من خلال هذه الصلوات والدعوات».

لكن الحملة الأخلاقية لم تحرز إلا القليل من النجاح. وقد عبّر أحد الباحثين عن انطباعه عن ذلك بقوله: «إن الكثيرين ممن يحضرون لا يحضرون عن طيب خاطر، وكمعظم أفراد الشعب، فإنهم يسخرون من المبادرات المتعلقة بالسياسات وتنفيذها». وكان من رأي خبير آخر في شؤون زائير أن حملة النهوض الأخلاقي كانت، بكل بساطة، محاولة لاخفاء عدم استقامة نظام الحكم ذاته، وأضاف الى ذلك قوله: «ولكن لم ينخدع الشعب بذلك أيضاً. ومن الناحية العملية فإن جميع الشعارات العقائدية التي رفعها الحزب جاءت على النقيض تماماً من الواقع الذي تعيشه البلاد في الوقت الحاضر».

ووفقاً لكل التقارير الحديثة فإن زائير غارقة في الفساد.

Thomas M. Callaghy, "State-Subject Communication in Zaïre: Domination and the Concept of Domain Consensus," *Journal of Modern African Studies* 18 (September 1980), 471, 477, 479; David J. Gould, *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire* (New York: Pergamon Press, 1980).

قواعد أخلاقية: في ختام بحث صعب استعرض ما سبقه، وعنوانه «ما هي المشكلة المتأتية من الفساد؟»، يصف كولين ليز، العالم الاجتماعي «طوق النجاة» من الفساد بقوله: «هو

قيام نواة 'ممن يتسمون بالنقاوة' بممارسة الضغوط من أجل اعداد مجموعة قواعد أخلاقية»(٦٦). والقواعد السلوكية الخاصة بالمؤسسات آخذة في الانتشار بصورة متزايدة. وقد علّق أحد الباحثين المرموقين على ذلك بقوله: «إذا كانت تصرفات الآخرين غير الأخلاقية وغياب السياساتَ المكتوبة تؤدي الى تبرير السلوك السيء، فإن الشعبية التي تحظى بها القواعد الأخلاقية يبدو أنها توحي بأن السياسة الرسمية يمكن أن تكون مفيدة»(٦٧). وفي الحقيقة، هناك في الغرب زيادة في الاهتمام بمثل هذه الطرق الخاصة بخلق المزيد من المؤسسات «الأخلاقية»(٦٨).

الثقافات المؤسساتية: خلص بوب كيرتس، مستشار الأعمال وخبير الأمن، الى نتيجة رئيسية من خبرته الطويلة في التعامل مع جرائم الموظفين في الولايات المتحدة هي: أنه لا يمكن السيطرة على الفساد إلا في حالة واحدة فقط وهي تغيير شعور الموظفين بالانتماء الى الشركة/ الشركات التي يعملون فيها. وقد كان كيرتس غامضاً بالنسبة لتحقيق مثل هذا الانتماء، ولكنه أثنى على «الادارة التكاملية» حيث أدت مشاركة الموظفين في القرارات الخاصة بالادارة إلى أن أصبح هؤلاء الموظفين **راغبين** في أن يتحلوا بالاستقامة(٦٩). وقد أظهرت الدراسات التي أجريت مؤخراً أن «الثقافات المؤسساتية» يمكن أن يكون لها تأثير السحر على الأداء(٧٠). ولن يكون من المستغرب إذا ما أدت هذه الثقافات الى التأثير على الفساد كذلك.

زد على ذلك، أن على الرئيس أن يدرك أن **الطريقة** التي تتخذ بموجبها القرارات – فيما يتعلق بجهود محاربة الفساد في المجالات الأخرى – يمكن لها أن تحدث فرقاً كبيراً. وعندما تتجه المؤسسة الى محاربة الفساد الداخلي، فإن من المحتمل أن تقاسي الروح المعنوية من جراء ذلك. لكن الجهود الايجابية التي يقوم بها الرئيس لحفز العاملين على زيادة المشاركة ورفع درجة تقدير المواقف وتشجيع قيام صورة مشرّفة عن المؤسسة قد تؤدي كلها الى التخفيف من المعاناة. وحتى لولم تؤدّ هذه الجهود إلا إلى تغيير مباشر ضئيل في الميول والمواقف، فإن مثل هذه الجهود قد تجعل التغيير أكثر وأسهل قابلية.

وقد يطرح صانعو السياسات عدداً من الأسئلة حول هذه المجموعة الخامسة من مجموعات أدوات مناهضة الفساد القائلة بتغيير الميول والمواقف. هل يمكن تطبيق مثل هذه

الاجراءات؟ إلى أي حد يمكن تطبيقها بصورة جيدة وما ثمن ذلك؟ وحتى لو كانت غير قابلة للتطبيق، ألا يمكن لها أن تخلق جواً مساعداً على السياسات الأخرى؟

إطار عمل لصانعي السياسات

في معظم المواقف الحقيقية لن يجد صانعو السياسات كل هذه الأدوات الخاصة بمكافحة الفساد في متناول أيديهم. ومع ذلك فقد يكون من المفيد، عند التفكير في مشكلة بعينها في اطار بعينه النظر، بطريقة منظمة، في جميع السياسات المحتملة. وكمساعدة للتفكير حول الأدوات الخاصة بمحاربة الفساد، فإن العرض رقم(١) يقدم إطار عمل لصانعي السياسات:

عرض رقم (١) اجراءات السيطرة على الفساد: إطار عمل لتحليل السياسات

أ. اختر الوكلاء (الموظفين)« لاستقامتهم» و«كفاءاتهم».

١. استبعد غير الشرفاء (على ضوء سجل خبراتهم السابقة والاختبارات ومؤشرات الأمانة).

٢. استفد من «ضمانات» الأمانة ممن هم خارج المؤسسة (شبكة الأفراد الذين تستعين بهم لايجاد الوكلاء الذين يعتمد عليهم وضمان بقائهم على ما هم عليه).

ب. أدخل تغييراً على المكافئات والجزاءات التي تواجه الوكلاء (الموظفين) والزبائن.

١. أدخل تغييراً على المكافئات.

- ارفع الرواتب للحد من الحاجة للدخل الفاسد.
- امنح مكافئات للأعمال الخاصة وللوكلاء الذين يسيطرون على الفساد.
- استخدم عقود المهمات لمكافئات الوكلاء كدالة على نجاحهم أو فشلهم في نهاية الأمر (تمثيل على ذلك: رواتب تقاعدية غير ثابتة قابلة للرهن؛ سندات الأداء).
- استخدم المكافئات غير النقدية (النقل، التدريب، السفر، الإعلان والمديح).

٢. عاقب السلوك الفاسد.

– ارفع درجة العقوبات الرسمية.

– زد من سلطة الرئيس على ايقاع العقوبة.

– اجعل الجزاءات متدرجة وفق درجة الردع المطلوبة (كدالة على حجم الرشوة وحجم الربح غير المشروع).

– استخدم الجزاءات غير الرسمية (النقل، التشهير، فقدان المكانة المهنية وحجب الثقة).

ج. اجمع وحلّل المعلومات لتزيد من فرص اكتشاف الفساد.

١. أدخل تحسيناً على أنظمة التدقيق وأنظمة ادارة المعلومات.

– قدم الدليل على حدوث الفساد (الانذار المبكر، التحاليل الاحصائية، العيّنات العشوائية، والتفتيش).

– ضع تقديرات لمدى قابلية المؤسسة للفساد.

٢. اعمل على تعزيز «وكلاء المعلومات».

– اعمل على تعزيز الموظفين المختصين (المدققين والباحثين والمراقبين وجهاز الأمن الداخلي).

– اصنع جواً يستطيع فيه الوكلاء (الموظفين) الابلاغ عن النشاطات غير المشروعة (صفارات الانذار).

– أنشىء وحدات جديدة (محققي الشكاوي (ضد الموظفين) ولجان التدقيق الخاصة ووكالات مكافحة الفساد).

٣. استخدم المعلومات التي يزودك بها طرف ثالث (وسائل الاعلام والبنوك).

٤. استخدم المعلومات التي يزودك بها الزبائن والجمهور.

٥. أدخل تغييراً على عبء إقامة البرهان حتى يقوم من لديهم قابلية الفساد بالتعبير عن براءتهم.

د. أعد بناء العلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون لكي تزيل التركيبة التي تحفز على الفساد المتمثلة في احتكار السلطة + القدرة على التصرف + المساءلة القليلة.

١. احفز على المنافسة في تقديم الخدمات (في القطاع الخاص وبين الموظفين الحكوميين).

٢. اعمل على تخفيض قدرة الوكيلة (الموظف) على التصرف.

– حدد الأهداف والقوانين والاجراءات بصورة أكثر صرامة ودقة.

– اجعل الوكلاء يعملون كفريق واخضعهم الى المراجعات الهرمية.

– قسّم القرارات الكبيرة الى مهام منفصلة.

٣. اجرِ تنقلات بين الوكلاء وظيفياً وجغرافياً.

٤. أدخل تغييراً على رسالة المؤسسة ومنتجاتها وتقنياتها كي تجعلها أقل عرضة للفساد.

٥. اعمل على تنظيم جماعات الزبائن كي تجعلهم أقل عرضة لبعض أشكال الفساد ولخلق قوى ضاغطة مناهضة للفساد.

هـ. احدث تغييراً على الميول والمواقف تجاه الفساد.

١. استخدم التدريب، والبرامج التربوية وضرب المثل.

٢. اعمل على نشر القانون الأخلاقي (الخدمة المدنية والمؤسسات الخاصة).

٣. أدخل تغييراً على الثقافة المؤسساتية.

وآمل أن يكون لهذا الإطار فائدة عملية من منظورين. الأول، بحيث يمكن استخدامه كأداة استكشاف للمديرين العامين للتفكير في سلسلة من البدائل واقتراح الخيارات التي قد يكون، بدون هذا الاطار، قد جرى التغاضي عنها. والمنظور الثاني، عندما نقوم بدراسة جهود مكافحة الفساد في المجالات الأخرى فقد نجد أن اطار العمل هذا مفيد في فهم السبب وكيفية نجاح هذه الجهود أو عدم نجاحها. وهذا تقريباً هو الحد الذي ينبغي أن نأمل الوصول إليه عند القيام بأي تحليل عام للفساد – أو حقيقة بالنسبة لأي نموذج مفاهيم يجري تطبيقه في السياسات العامة. وإذا كان هدفنا هو أن نكون ذوي نفع عملي لصانعي السياسات، فحري بنا نحن الأكاديميين أن نقدم لهم اطار عملٍ عملي وقائمة بمقترحات بدلاً من القيام بعملية حسابية نظرية للسياسات «المثلى» ضمن اطار ظروف بالغة القيود وغير عملية. وقد نرى أن مهمتنا هي

اثارة مَلَكة الابداع، والتأكد بأن الخيارات الواعدة لا يجري التغاضي عنها، وتسليط الضوء على ما ينبغي التخلص منه - وهو موقف أكثر تواضعاً مما تعود عليه الكثيرون من علماء الاجتماع ومستشارو السياسات، وإن كان، في نظري هو الموقف الصحيح(٧١).

والعرض رقم (٢) التالي يقدم إطار العمل المشار اليه كوسيلة لتصنيف الأدوات المضادة للفساد التي لجأ إليها القاضي بلانا في مكتب ضريبة الدخل المحلي للفلبين.

عرض رقم (٢) تطبيق إطار العمل: أدوات مكافحة الفساد التي استخدمها القاضي بلانا في مكتب ضريبة الدخل المحلي.

أ. إختيار الوكلاء (الموظفين)

١. تحرّى سجلهم السابق لاستبعاد غير الشرفاء منهم. استخدم المعايير المهنية في تجنيد الموظفين وتعيينهم. ووضع قوانين جديدة لمحاربة محاباة الأقارب.

٢. استغل «الضمانات» الخارجية الخاصة بالأمانة باستخدام أفراد المخابرات العسكرية والمدنية كوكلاء للمعلومات.

ب. تغيير المكافئات: والجزاءات:

١. المكافئات: أنشأ نظاماً جديداً لتقييم الأداء، والذي أدى الى قيام حوافز أكبر وتحصيل ضرائب أقل فساداً. وقام بتطهير نظام تنقلات الأفراد. واستخدم الجوائز والمديح.

٢. الجزاءات: زيادة الألم الذي يشعربه المطرودون بالتشهير بأسمائهم والإعلان عن قصص المسيئين.

ج. جمع وتحليل المعلومات:

١. قام بتطبيق نظام الاشعار بالخطر (أو احتمال قيام الفساد) للتعرف على الوكلاء الذين قد يكونوا فاسدين. وأنشأ نظاماً آخر لمحاولة تحديد الأفراد الذين يحتمل أن يتحاشوا دفع الضرائب.

٢. قام بتعزيز دور وكلاء المعلومات (قسم الأمن الداخلي وقسم المراقبة المالية).

٣. استخدم الطرف الثالث للحصول على معلومات موثوقة (قامت لجنة التدقيق بمراقبة التحويلات الضريبية، وجماعات المخابرات بالتفتيش على السجلات

المالية وعملت كوكلاء سريين).

٤. لم يستخدم الزبائن أو الجمهور في جمع المعلومات.

٥. لم يغير عبء إقامة الدليل المرجع: الفساد.

د. إعادة صياغة العلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون.

١. استخدم مراقبة الأداء والأهداف الخاصة بجمع الضرائب لاستثارة المنافسة بين الوكلاء؛ لم يشرك القطاع الخاص.

٢. عمل على الحد من قدرة الوكلاء على التصرف بعدة طرق، بما في ذلك المعالجة المركزية للقضايا الكبرى، وزيادة الرقابة على التحويلات والطوابع الخ؛ واستخدام البنوك بصورة أكبر في تحصيل الأموال؛ وأجرى بعض التعديلات على قوانين الضرائب؛ واستخدم التفتيش بصورة أكبر.

٣. أجرى تنقلات بين الوكلاء الميدانيين ونقلهم جغرافياً.

٤. لم يجر أي إعادة لتحديد أهداف المؤسسة أو انتاجها أو التقنية التي تستخدمها كي تحد من الفساد.

٥. لم يقم بتنظيم جماعات دافعي الضرائب أو جماعات الأعمال.

هـ. تغيير الميول والمواقف تجاه الفساد.

١. حاول تغيير الميول والمواقف من خلال «ندوات اعادة التوجيه» وضرب المثل.

٢. عمل على نشر الوعي على أهمية الخدمة العامة، ولكن لم يصدر قانون أخلاقي أو سلوكي جديد.

٣. عمل على تغيير الثقافة المؤسساتية في مكتب ضريبة الدخل المحلي بعدة طرق، بما فيها انشاء وتنشيط نادي سيد الأنخاب والنادي الرياضي وغيرها؛ كان أول من بدأ بإقامة الصلوات الصباحية في مكتب ضريبة الدخل المحلي؛ واستخدم المشاركة في الادارة في خلق نظام جديد لتقييم الأداء.

وفي الفصول التالية سنعاود الإشارة الى اطار العمل المتضمن في العرض رقم (١)، وكذلك الى مناقشة الأهداف التي أجريناها في الفصل الثاني. وسوف نثير عدداً من الأسئلة من مثل: أي من أنواع اجراءات السياسات الكثيرة هذه يجري الآن استخدامها ومن منها يبدو

الأكثر نجاعة وتحت أي ظروف؟ كيف يقوم صنّاع السياسات في الواقع بتنفيذ مثل هذه الاجراءات - أو ما هي الاسراتيجيات التي يتبعونها؟ وإطار العمل المتضمن في العرض رقم (١) ليس هو «الحل» ولكنه طريقة لتنظيم طريقة تقصينا للحالات الخاصة التي نتعرض لها.

1. The quotations from Justice Plana come from an interview I conducted in Manila in March 1984. I will not footnote the rest of his remarks. Below I cite statements by current high BIR officials, which were based on interviews in the Philippines in March and April 1984; to preclude embarrassment or inconvenience, I avoid attributions.

2. Leonor Magtolis-Briones, "Negative Bureaucratic Behavior and Development: The Bureau of Internal Revenue" (Paper prepared for the Seminar on Bureaucratic Behavior and Development, College of Public Administration, University of the Philippines, 3 October 1977), 14.

3. Ibid., 28.

4. Ibid., 26.

5. Cruz was fired, and his criminal case was pending in late 1977; I have not been able to ascertain his fate. Lauro was dismissed from the service, and his case received wide coverage in the metropolitan dailies. The mysterious Bong was said to have died before his case came to court, but a government official who heard Professor Magtolis-Briones speak of Bong said Bong was alive and well. (Personal communication, Magtolis-Briones, March 1984.)

6. This attitude is well displayed in Plana's message to BIR employees on the occasion of the bureau's seventy-fifth anniversary:

> Perhaps I can best sum up my thoughts on the BIR's Diamond Jubilee by passing on to you a poem I picked up somewhere in one of my trips, in the hope that the idea it imparts will be enshrined in the heart of each and every one of us. It reads:
>
> You got it from your father,
> it was all he had to give.
> So it's yours to use and cherish
> for as long as you may live.
> If you lose the watch he gave you,
> it can always be replaced.
> But a black mark on your name,
> Son, can never be erased.
> It was clean the day you took it,
> and a worthy name to bear.
> When he got it from his father,
> there was no dishonor there.
> So make sure you guard it dearly,
> after all is said and done.
> You'll be glad your name is spotless,
> when you give it to your son.
>
> (Letter from Plana to BIR employees, 1 August 1979)

7. Felipe Miranda, "Metro Manila Survey on Government and Politics: Identification and Analysis of Potential Sources of Political Stress," A Final Report of the Social Weather Station Project (Manila: Development Academy of the Philippines, September 1981), 6.

8. "Performance Analysis of the Tax System, 1970–1981," *Tax Monthly* 24 (May 1983), 2.

9. "20 Top Revenue Men Face Charges," *Bulletin Today*, 16 May 1983, 1. He also noted that in the previous year 688 cases had been filed against BIR employees.

10. "'Tanod' Warns BIR Probers," *Bulletin Today*, 17 February 1983, 2; "BIR Forms

Probe Team," *Bulletin Today*, 21 May 1983.

11. Jun Ramirez, "BIR Men, Bank Tie-up Exposed: Tax Money Used for Other Deals," *Bulletin Today*, 5 February 1984, 1.

12. This figure was cited by a top BIR official in an interview in April 1984.

13. See, for example, Maria Concepcion de Alfiler, "Corruption Control Measures in the Philippines: 1979–1982" (Paper prepared for the President's Center for Special Studies [Manila: College of Public Administration, University of the Philippines, March 1983]).

14. *New York Times*, 30 March 1986, 12.

15. Gunnar Myrdal, "Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia," in *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, ed. Arnold J. Heidenheimer (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970), 237.

16. Martin Harvey Greenberg, *Bureaucracy and Development* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1970), 70.

17. Ken C. Kotecha, with Robert W. Adams, *African Politics: The Corruption of Power* (Washington, D. C.: University Press of America, 1981), 95.

18. Robert L. Tignor, "Colonial Chiefs in Chiefless Societies," in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U. Ekpo (Washington, D.C.: University Press of America, 1979), 200.

19. Herbert H. Werlin, "The Roots of Corruption–The Ghanaian Enquiry," in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 386.

20. John Waterbury, "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime," in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 359.

21. Kant said: "The Palestinians who live among us have the well-merited reputation of being sharpers, owing to the spirit of usury which holds sway amongst most of them. It is true that it seems odd to imagine a nation of swindlers but it is equally difficult to imagine a nation of merchants, by far the most important of which, bound together by ancient superstitions and recognized by the State which they inhabit, do not aspire to civic virtue but wish to compensate their shortcoming in this respect by the benefits they derive from deceiving people who grant them protection, and even by swindling one another. But a nation composed merely of merchants, that is to say of unproductive members of society, cannot be other than this" (Immanuel Kant, *Vermischte Schriften*, cited in Leon Poliakov, *The Aryan Myth: A History of Racist and Nationalist Ideas in Europe*, trans. Edmund Howard [New York: Basic Books, 1974], 172).

22. Cited in Uma Lele, "Tanzania: Phoenix or Icarus?" *World Economic Growth*, ed. Arnold C. Harberger (San Francisco: ICS Press, 1984), 478n.

23. Shaul Bakhash, *The Reign of th*[illegible] (New York: Basic Books, 1984).

24. John Kramer, "Political Corruption in the USSR," *Western Political Quarterly* 30 (June 1977): 213.

25. David J. Gould, *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire* (New York: Pergamon Press, 1980), 122. The reference to the largely fictitious civil service roster is on p 71.

26. C. M. Turnbull, *The Straits Settlements 1826–1867* (London: Athlone Press, 1972), 204.

27. A more complicated version of this calculation is featured in James Q. Wilson and Richard J. Herrnstein, *Crime and Human Nature* (New York: Simon and Schuster, 1985), 41–62 and 531–35. The amount of crime undertaken (B_c) by an individual and

the individual's "avoidance of it, noncrime (B_n)" can be modelled with two equations:

$$B_c = \frac{p_c R}{p_c R + R_e + D_i}$$

$$B_n = \frac{p_n m R}{p_n m R + R_e + (D + \Delta) i}$$

where: R = net reinforcement for the criminal behavior – the tangible and intangible gains less the tangible and intangible contemporaneous costs; R_e = the total reinforcements being obtained, exclusive of those conditional on B; m = the ratio of the reinforcement for the noncrime (i.e., the legal and other penalties forgone by resisting the crime) to that for the crime; p_c = the probability of successfully executing the crime; p_n = the probability of receiving the legal and other penalties of the crime, if it is committed; Δ = the average delay between the reinforcers for the crime per se (i.e., R) and the penalties issuing, directly or indirectly, from apprehension, conviction, imprisonment, and so forth. Besides the legal penalties are the losses of prestige, earnings ability, association with family and friends, and so on; D = the time interval between B_c and R (i.e., the delay of the criminal act's reinforcer); and i is a parameter for "impulsiveness," a kind of discount rate for future benefits and costs (i is assumed to be the same for B_c and B_n). From these considerations the authors derive a few conclusions that enrich the simpler model presented in the text. For example: "It may be easier to reduce crime by making penalties swifter or more certain, rather than more severe, if the persons committing crime are highly present-oriented" (p. 62).

28. For example, Steven Shavell, "Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agent Relationship," *Bell Journal of Economics* 10 (Spring 1979): 55–73.

29. For example, Frøystein Gjesdal, "Information and Incentives: The Agency Information Problem," *Review of Economic Studies* 49 (1982): 373–90.

30. Milton Harris and Artur Raviv, "Some Results on Incentive Contracts with Applications to Education and Employment, Health Insurance, and Law Enforcement," *American Economic Review* 68 (March 1978): 20–30; *Agency: The Structure of Business*, eds. John Pratt and Richard Zeckhauser (Boston: Harvard Business School Press, 1985). This work is intimately connected with the theory of nonzerosum games so effectively developed by Thomas C. Schelling (e.g., *The Strategy of Conflict*, 2d ed. [Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980] and *Choice and Consequence* [Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984]).

31. Edward C. Banfield, "Corruption as a Feature of Governmental Organization," *Journal of Law and Economics* 18 (December 1975): 587–605; reprinted in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo and in Edward Banfield, *Here the People Rule* (New York: Plenum, 1985).

32. Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978); J. M. Montias and Susan Rose-Ackerman, "Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations," in *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, ed. Steven Rosefielde (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1981).

33. On the general problem of selection, see Robert Klitgaard, *Choosing Elites* (New York: Basic Books, 1985) and Klitgaard, *Elitism and Meritocracy in Developing Countries: Selection Policies for Higher Education* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).

34. Gerald E. Caiden, "Ethics in the Public Service: Codification Misses the Real

Target," *Public Personnel Management* 10 (1981): 145–52.

35. This includes "checking relevant information including credit history, to check on qualifications, creditworthiness and outstanding indebtedness to the Federal Government. Pre-award screening has proven to be a successful tool for individual agencies to identify applicants for financial assistance who owe debts to the agency, have a criminal history, have internal management problems which could have a negative impact on grant or loan projects, or have unresolved audit problems. The screening can involve requesting a name check by law enforcement officials, checking the potential recipient's financial status, and/or reviewing audit records. The use of suspensions and debarments as a technique for protecting the Government from dishonest and incompetent businesses is also going to be automated and strenghened" (President's Council on Integrity and Efficiency, *Addressing Fraud, Waste, and Abuse: A Summary Report of Inspector General Activities*, Fiscal Year 1983, First Six Months [Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983], 2).

36. D. J. Cherrington et al., "The Role of Management in Reducing Fraud," *Financial Executive* 49 (March 1981): 23–34.

37. In 1981 in the United States, such tests cost from $6 to $14 per administration, which took about an hour. "They cover a variety of topics, from off-track betting to homicide, posing questions that job interviewers might neglect, or be too embarrassed to ask. What's your favorite alcoholic drink? What drugs have you tried? Did you ever make a false insurance claim? . . . Although no single question can determine honesty, test makers say that an entire exam can." (Susan Tompor, "More Employees Attempt to Catch a Thief by Giving Job Applicants 'Honesty' Exams," *Wall Street Journal*, 3 August 1981, 17.)

38. Peter B. Doeringer and Michael J. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1971).

39. For example, Clive Gray, "Civil Service Compensation in Indonesia," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 15 (March 1979): 85–113.

40. The change in the official's income affects the utility for these benefits and costs, but in most realistic cases, these "income effects" will not be enough to overcome the incentives at the margin to be corrupt. At the margin the expected benefits of being corrupt will still outweigh the expected costs.

41. President's Council, *Addressing Fraud*, 10.

42. For example, he cited a study of local welfare offices that concluded: "Wage increases for superior performance can be earned, but performance is evaluated on a variety of activities; there is no direct reward for superior 'investigative' work. Increasing cancellations by uncovering ineligibility factors may help in keeping the caseload under control, but it is not clear that this works to the caseworker's advantage, because caseloads are periodically redistributed." (John A. Gardiner, "Controlling Official Corruption and Fraud: Bureaucratic Incentives and Disincentives" [Paper presented at the International Political Science Association, Research Committee on Political Finance and Political Corruption, Oxford, England, March 1984], 23).

43. Shavell, "Risk Sharing and Incentives;" Harris and Raviv, "Some Results on Incentive Contracts."

44. Gary Becker and George Stigler, "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers," *Journal of Legal Studies* 3 (January 1974): 1–19.

45. Although this problem is especially severe in the public sector, it is increasingly

prevalent in the business world. See, for example, Joann S. Lublin, "Legal Challenges Force Firms to Revamp Ways They Dismiss Workers: Termination Is Often Upset If Secure Job Was Implied or Fairness Was Lacking: Rewriting the Old Handbooks," *Wall Street Journal*, 13 September 1983, 1, 18.

46. Plato, *The Laws*, ed. Edith Hamilton and Huntington Cairns (New York: Pantheon, 1961), book 12, sec. d.

47. A theme in John T. Noonan's history of bribes is how seldom societies have enforced penalties against corruption. Typical is his assessment of the achievements of Pope Gregory's sixth-century reforms: "After fourteen years of the pontificate of the most determined foe of the sale of holy orders . . . it is hard to find a single case where an accusation of the simonian heresy had been made, proved, and the offender punished by the Pope. 'God's consul,' as his epitaph proclaimed him, legislated but did not prosecute" (John T. Noonan, Jr., *Bribes* [New York: Macmillan, 1984] 124).

48. Banfield, "Corruption as a Feature," 83.

49. Huntington, "Modernization and Development," 322–23.

50. See, for example, Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76 (March–April 1968): 169–217; George J. Stigler, "The Optimal Enforcement of Laws," *Journal of Political Economy* 78 (May–June 1970): 526–36; and A. Mitchell Polinsky and Steven Shavell, "The Optimal Trade-off Between the Probability and Magnitude of Fines," *American Economic Review* 69 (December 1979): 880–89. Empirical analyses are scarce. The literature is reviewed in Sally T. Hillsman, Joyce L. Sichel, and Barry Mahoney, *Fines in Sentencing: A Study of the Use of the Fine as a Criminal Sanction* (Washington, D.C.: Government Printing Office, November 1984). Of particular interest is the Swedish and German system of "day-fines," where the amount of the fine is determined as a function of both the seriousness of the offense and the economic means of the culprit (ibid., Appendix C).

51. Bruce Stuart, "Utilization Controls," in *National Health Insurance: Conflicting Goals and Policy Choices*, eds. J. Feder, J. Holohan, and T. Marmor (Washington, D.C.: The Urban Institute, 1980), 458–59; cited in John A. Gardiner and Theodore R. Lyman, *The Fraud Control Game: State Responses to Fraud and Abuse in AFDC and Medicaid Programs* (Bloomington: Indiana University Press, 1984).

52. Examples are given in President's Council, *Addressing Fraud*; Michael D. Maltz and Stephen M. Pollock, "Analyzing Suspected Collusion Among Bidders," in *White Collar Crime: Theory and Research*, eds. Gilbert Geis and Ezra Stotland (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1980); and Robert E. Richardson, "A Proactive Model for Detecting Political Corruption: As Applied to the Purchase of Goods and Services in Middlesex County, Massachusetts" (Unpublished paper, Harvard Law School, May 1983).

53. Ralph Braibanti, "Reflections on Bureaucratic Corruption," in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 25–26.

54. Our team of ten Africans and Americans was invited by the Southern African Development Coordinating Conference to study management needs in SADCC's member states of Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia, and Zimbabwe.

55. Ronald Cohen, "Corruption in Nigeria: A Structural Approach," in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 301–2. Cohen went on to describe the shortage of government auditors.

56. Werlin, "The Roots of Corruption," 391.

57. A useful workbook for investigators is Leigh Edward Somers, *Economic Crimes:*

Investigative Principles and Techniques (New York: Clark Boardman, 1984), which includes chapters on intelligence and economic crime investigation, investigating criminal financial transactions, and investigating computer-related crimes.

58. For example, the government of Thailand has promulgated a decree containing this stipulation: "If there are circumstances showing that any State official has become unusually wealthy, the Commission shall conduct an inquiry and shall have the power to instruct him to declare his assets and liabilities according to such particulars, procedure and within such time as the Commission may prescribe. If it appears from the findings of the Commission that such person is unusually wealthy and he cannot show that his wealth has been acquired legitimately, it shall be considered that he has abused his power and duties" (Office of the Commission of Counter Corruption, "B.E. 2518 [1975]," official translation published by the Government of Thailand, n.d. [1982?], 8–9).

In contrast, new legislation in Mexico permits only the "inspection and auditing" of public servants with "exterior signs of wealth that are ostensible and notoriously superior to the legal income a public servant could have." The burden of proof is not shifted. (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Manual General de Organización 1983* [Mexico City, 1983], 17; my translation.)

59. See the valuable discussion in Rose-Ackerman, *Corruption*, chaps. 7 and 8.

60. "The logic of *ex ante* control holds that constraining managerial discretion is the first purpose of budget execution." (Fred Thompson and L.R. Jones, "Controllership in the Public Sector," *Journal of Policy Analysis and Management* 5 [Spring 1986]: 553.) Examples of *ex ante* financial controls include object-of-expenditure appropriations, apportionments, position controls, and fund and account controls.

61. Office of Management and Budget, *Internal Control Guidelines*, I-10.

62. For a general analysis of vertical integration and the principal-agent problem, see Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975). On the practical pros and cons of vertical integration, see Michael E. Porter, *Competitive Strategy* (New York: Free Press, 1980), chap. 10.

63. Miguel de la Madrid, *Renovación Moral de la Sociedad* (Mexico City: Secretaría de Gobernación, 1983), 23; my translation. Unfortunately, U.S. intelligence reports alleged that by mid-1984 President de la Madrid himself had taken more than $100 million out of Mexico (James S. Henry, "The Great Third World Debt Caper," *The New Republic*, 14 April 1986). The Mexican government denied the charges.

64. Gerald E. Caiden, "Comparative Bureaucracy," in *Administrative Systems Abroad*, ed. Krishna K. Tummala (Washington, D.C.: University Press of America, 1982), 20–21.

65. Cited in Syed Hussein Alatas, *The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption* (Singapore: Time Books, 1980), 77.

66. Colin Leys, "What Is the Problem About Corruption?" in *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, 150.

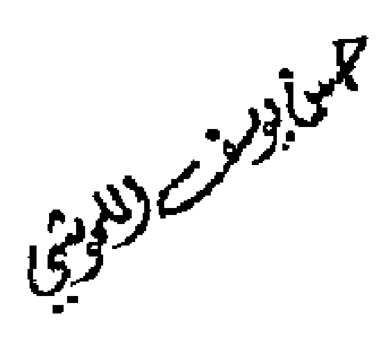
67. James S. Bowman, "Management of Ethics," *Public Personnel Management* 10 (1981): 61.

68. See, for example, Simcha B. Werner, "The Self-Moralizing Organization" (Paper presented at the Southern Association of Political Science, Savannah, Georgia, November 1984), and its many references.

69. Bob Curtis, *How to Keep Your Employees Honest* (New York: Lebbar-Friedman Books, 1979).

70. See especially Terrence E. Deal and Allan A. Kennedy, *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1982), chap. 9. Also helpful are Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, Jr., *In Search of Excellence: Lessons from America's Leading Companies* (New York: Harper & Row, 1982) and Stanley M. Davis, *Managing Corporate Culture* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1984).

71. On the use of frameworks and checklists for policymakers, see Robert Klitgaard, *Economic Advice: Patterns in Argumentation over Microeconomic Policies, or What Happens When Theory Meets Practice: with Three Case Studies and a Checklist for Policymakers*, Discussion Paper Series No. 64D (Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, March 1979); and Klitgaard, *Elitism and Meritocracy in Developing Countries*.



٤ مروِّضو الابتزاز
متى وكيـف تنشئ وكالة لمكافحة الفساد

خلال العقدين الماضيين أخذت أعداد متزايدة من الدول النامية باقامة مؤسسات جديدة ذات مهمة خاصة واحدة هي إجتثاث جذور الفساد. والسؤال هو: في ظل أي ظروف يمكن أن يكون انشاء هذه المؤسسات له معناه؟ وما هي الضمانات التي ينبغي توافرها لمنع سوء استخدام السلطات الممنوحة لها؟ وكيف يمكن إقامة مثل هذه المؤسسات وما الذي تستطيع عمله للسيطرة على الفساد في الحكومة؟

وهذا الفصل يتعرض بالدراسة لأكثر هذه المؤسسات شهرة وأكثرها قوة في دول العالم النامي، ألا وهي اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد في هونغ كونغ (وسنشير لها في هذا الفصل باسم اللجنة المستقلة). وسننظر في أسباب اقامتها وكيف تم ذلك وكيف استطاعت النجاح في تطهير الفساد من قوة الشرطة في هونغ كونغ. في الوقت نفسه سنقوم بإيضاح مدى فائدة المفاهيم التي خلصنا لها في الفصول السابقة لتحليل السياسات الخاصة بالسيطرة على الفساد.

المشاكل

أصبحت شرطة هونغ كونغ الملكية اليوم مشهوداً لها على نطاق واسع بأنها من أكثر دوائر الشرطة في آسيا كفاءة وأقلها فساداً. ولكنها لم تكن كذلك على الدوام. وقد كان الفساد في الستينات واوائل السبعينات في الواقع مستشرياً في كل درجات الهرم الشرطي.

فقد كانت هناك أمثلة كثيرة على الفساد في الشرطة:

* ترويج المخدرات: منذ القرن التاسع عشر وهونغ كونغ تكتسب شهرة كمركز لتصنيع واعادة تصدير المخدرات. ففي أوائل السبعينات، كان يقدر بأن خمسين طناً من الأفيون وعشرة أطنان من المورفين تدخل هونغ كونغ كل عام من المنطقة المعروفة باسم «المثلث الذهبي» الواقع على منطقة الحدود بين بورما ولاوس وتايلند. وكان يقدر أن في هونغ كونغ ذاتها ما يقدر بـ

(٨٠) ألف مدمن مخدرات. وكان المورفين الخام يباع بـ (١٠) الآلاف دولار هونغ كونغ للباوند الواحد والهيروين من الدرجة الثالثة بألفي دولار هونغ كونغ للباوند.

كانت المخدرات تجارة رائجة، وغالباً ما كان تعاون الشرطة يُشترى مقابل نصيب من الأرباح الطائلة. وكانت المؤسسات السرية الستة التي كانت تدير امبراطورية المخدرات تدفع دفعات مالية منتظمة لمختلف الوحدات في قوة الشرطة لضمان عدم انقطاع تدفق عملياتها. وعلى سبيل المثال، أقامت مؤسسة لبيع المخدرات بالمفرق علاقة فاسدة مع ضباط شرطة كانوا يعملون في المنطقة. وتدفع لهم ما يقرب من ١٠ آلاف دولار هونغ كونغ يومياً مقابل سكوتهم أو تقديم الانذار المبكر عن الغارات (على أوكار ترويج المخدرات) التي يخطط لها في الدوائر العليا. وكثيراً ما كانت تجري عمليات اعتقال ومصادرة وهمية لمساعدة رجال الشرطة الذين يتوجب عليهم إرضاء رؤسائهم.

وكان للشرطة مؤسستهم الخاصة بهم في المقاطعة الغربية من كاولون التي كانت تجمع المال من أوكار المخدرات وأوكار القمار عن طريق ضباط الشرطة ذوي الرتب الوسطى. أما أصحاب الرتب العليا فقد كانوا يتلقون مبالغ كبيرة مقابل ابقاء عيونهم مغلقة. وقد أقام الطرفان خطة محكمة لتوزيع المال «الأسود» بما في ذلك استئجار المحاسبين ودفع الأنصبة في ستة بنوك والتحويل الى العملات الأجنبية.

* القمار والدعارة : أدت الارتباطات مع ضباط الشرطة الفاسدين الى تمكين مؤسسات القمار من الحصول على انذارات مبكرة عن قيام الشرطة بغاراتها. بل كانت تعد ترتيبات، في بعض الأحيان، لاستئجار «ممثلين» يحلون محل موظفي الكازينو والزبائن الدائمين. وعندما يلقى القبض على هؤلاء الممثلين تقوم المؤسسة بدفع غراماتهم ويطلق سراحهم بعد قضائهم ليلة في السجن. وقد كانت الكازينوهات الكبرى في جزيرة هونغ كونغ تقوم بدفع ١٠ آلاف دولار هونغ كونغ يومياً مقابل الحماية في الوقت الذي تتعامل فيه بمبلغ ٦٠٠ ألف دولار هونغ كونغ يومياً في المراهنات، التي تكسب منها ٢٥ ألف دولار هونغ كونغ في اليوم. أما أوكار المراهنات غير المشروعة على سباق الخيول فكانت تدفع ما بين ١٥٠٠ الى ٣٠٠٠ دولار هونغ كونغ اسبوعياً لرجال الشرطة، وفق حجم المراهنات.

أما فساد الشرطة فيما يتعلق بالدعارة فقد كان ينطوي على رشاوى صغيرة نسبياً يتم تقاضيها من أصحاب دور الدعارة. وكانت الرشاوى في هذا المجال تقدم للشرطة مقابل تغاضيهم عن تطبيق الرقابة المتعلقة بتجنيد بائعات الهوى وإدارة بيوت الدعارة وصالونات التدليك غير المرخصة وإغواء الزبائن.

* المخالفات المرورية: كثيراً ما كان سائقو سيارات الأجرة والشاحنات واللوريات يقدمون الرشاوى للشرطة لـ «تسوية» مخالفاتهم، وبذلك يحصنُّون أنفسهم ضد الاتهامات القانونية أو الجزاءات الأصغر شأناً. وكان يُجمع حوالي ٦٥ ألف دولار هونغ كونغ شهرياً بهذه الطريقة توزع بطريقة هرمية منظمة : ٥٠ دولاراً للشرطي، ١٥٠ دولاراً للضابط، ٥٠٠ دولار للمفتش، ١٠٠٠ دولار لرئيس التفتيش، ٣٠٠٠ دولار لمدير القسم، و ٤٠٠٠ دولار للمدير الأول.

وعندما شرع رجال الشرطة بقبول الدفعات المالية، أخذ البعض منهم يبحثون عن فرص للابتزاز. وبالنتيجة أصبح الجمهور يخاف من الشرطة، ويبحث عن وسائل دفع المال لتسوية كل الأمور من مخالفات الوقوف في الأماكن غير المخصصة الى اقامة الدعاوي. وأدى هذا البحث عن الرشاوى الى تشويه جهود قوة الشرطة وخلْق مناخ من عدم الثقة بالحكومة. وعدم الثقة هذه كانت سوء حظٍ بصورة خاصة بالنظر الى أن مسؤولية قوة شرطة هونغ كونغ كانت لا تتضمن الوظائف الشرطية فحسب بل الأمن الداخلي كذلك. كما أن الفساد أخذ يسيء الى سمعة هونغ كونغ على الصعيد العالمي: فقد أظهرت دراسة أن ٧٠ بالمائة من أخبار هونغ كونغ في الصحافة البريطانية كانت تتعلق بالممارسات الفاسدة.

وقد لخَّص إرنست هنت، وهو مديرشرطة جرَّمته المحكمة والذي اعترف بجمع أكثر من خمسة ملايين دولار هونغ كونغ خلال عمله في الشرطة طوال ثمانية عشر عاماً، لخَّص الموقف بقوله: «إن الفساد في قوة شرطة هونغ كونغ هو طريقة حياة. وأقصد بذلك أن الفساد أمر طبيعي كالذهاب الى الفراش ومغادرته في الصباح وتنظيف أسنانك بالفرشاة.... وقد هرب أحد زملائي من كبار رجال الشرطة الى كندا ومعه ثروة شخصية... حالما صدرت القوانين المضادة للفساد. وقد عرض ضابط كبير من ضباط مكافحة الفساد عليّ أن يقوم

بنسف القضية المرفوعة ضدي مقابل ٥٠٠ ألف دولار هونغ كونغ.» وقد قرر السير مرّي ماكليهوز، حاكم هونغ كونغ، أنه لا ينبغي لهذا الوضع أن يستمر. وفي عام ١٩٧٣ عيّن السير ألستير بلير—كر في منصب قاضي أول مساعد (وهو منصب يعادل منصب قاضي المحكمة العليا) للقيام بتقييم لمدى فعالية القوانين والسياسات القائمة وتقديم اقتراحات للتغيير.

المشهد (المكان – الزمان)

هونغ كونغ مستعمرة تابعة للتاج البريطاني تقدر مساحتها (على اليابسة) بـ ٤٠٠ ميل مربع. وتتألف من جزيرة هونغ كونغ وشبه جزيرة كولون – اللتين تنازلت الصين عنهما معاً «بصورة دائمة» الى بريطانيا في منتصف القرن التاسع عشر – والأراضي الجديدة التي استأجرتها بريطانيا من الصين لمدة تسعة وتسعين عاماً تنتهي عام ١٩٩٧.وبلغ عدد السكان في أوائل السبعينات حوالي أربعة ملايين نسمة، ٩٨ بالمائة منهم صينيون.

وبحلول عام ١٩٧٣، كانت هونغ كونغ قد حققت نجاحاً اقتصادياً هائلاً. فسياسات إقامة المشاريع دون قيود والتجارة الحرة – وما صاحب ذلك من وجود قوة عمل نشطة وبنية تحتية تجارية متقدمة وميناء رائع ومطار دولي في موقع ملائم واتصالات ممتازة مع العالم طولاً وعرضاً – كل ذلك حوّل هونغ كونغ الى مجمّع تصنيع رائد ومركز تجاري رئيسي في آسيا. ورغم أنه لا يوجد فيها بالفعل أية موارد طبيعية خاصة بها، إلا أنها ظهرت كواحدة من الدول الصناعية الجديدة وتمتّع مواطنوها بمستوى معيشة يعد من أعلى المستويات في آسيا.

وكانت هونغ كونغ تُدار من قبل حاكم ومجلس تنفيذي ومجلس تشريعي. وجميع أعضاء المجلسين أعضاء إما بحكم مناصبهم أو مرشحين من قبل الحكومة. وفي أوائل السبعينات، لم يكن سوى المجلس المديني – والذي كان مسؤولاً عن خدمات المدينة الخاصة بالصحة البيئية العامة والترفيه والمرافق والثقافة – يضم أعضاء منتخبين وأعضاء معينين. وبعبارة أخرى، فإن مجال المشاركة الشعبية في العملية الحكومية كان محدوداً، ويعود ذلك في جزء منه، وفقاً لما يقوله السير ديفيد ترنش الحاكم السابق،.إلى أن الصين «كانت قد أوضحت بصورة واضحة الى حد كبير أنها لن تكون سعيدة بـ هونغ كونغ وهي تتجه نحو النظام النيابي والحكومة المحليّة الذاتية».

وأدى غياب المشاركة الشعبية الى حدوث فجوة اتصال بين الحكومة والشعب. وإلى حد ما كان الشعب يرفض السيطرة الحكومية الشديدة. ففي عام ١٩٦٦ عندما قامت الحكومة برفع أجور ركوب المعديّة بمقدارخمسة سنتات، ذهل الرسميون عندما نشبت أعمال الشغب. لذلك قررت الحكومة القيام باتخاذ اجراءات جديدة لتحسين الاتصالات مع الشعب. وتمثلت احدى خطوات ذلك في انشاء مكتب مقاطعة المدينة الذي كانت مهمته الرئيسية تجسير الهوة بين الإدارة الحكومية المركزية والمقيمين في كل مقاطعة.

وهناك تطوران آخران جديران بالذكر. ففي أواخر الستينات، امتدت رياح الثورة الثقافية في جمهورية الصين الشعبية الى هونغ كونغ وتمخضت عن سلسلة من الاضطرابات الداخلية. ووجدت الشرطة نفسها منهمكة تماماً في محاولة المحافظة على السلام وإخماد أعمال الشغب: وفي الوقت نفسه ازدهرت الجريمة وغيرها من الآثام الاجتماعية. وزيادة على ذلك ارتفعت أعداد المهاجرين بصورة غير مشروعة زيادة هائلة، الأمر الذي أدى إلى خلق ظروف ملائمة لعدم الاستقامة والتهرب والجريمة.

وفي الفترة ذاتها ظهر في البلاد ما سمي بـ «الطبقة الجديدة» من المهنيين المثقفين الشباب الذين كان شعورهم بالانتماء وبواجباتهم المدنية أقوى مما كان بين أفراد الجيل السابق لجيلهم. وشكل البعض منهم جماعات ضاغطة للتحدث بصوت مسموع حول القضايا العامة، ولتحدي الحكومة في أن تقوم بتقديم الأسباب التي تجعلها تتخذ السياسات التي تتخذها. وأحد اهتمامات الجماعات الضاغطة هذه كانت الفساد الحكومي.

في ظل هذا المشهد أخذت الشرطة الملكية في هونغ كونغ تخضع للفحص الشديد. ففي عام ١٩٧٠، كانت هذه الشرطة تمثل أعلى نسبة شرطة للفرد الواحد في العالم قاطبة، إذ كانت تضم أكثر من ١٠ آلاف فرد. وكانت ميزانيتها على الدوام من أعلى ميزانيات الدوائر الحكومية. ففي السنة المالية ١٩٧٠ - ١٩٧١، على سبيل المثال، بلغت هذه الميزانية (أي ميزانية الشرطة) ١٨٠ مليون دولار هونغ كونغ.. وللمقارنة، كانت ميزانية الدائرة الطبية والصحية للسنة المالية ١٩٧٠ - ١٩٧١ هي ١٧٠ مليون دولار، والاسكان ٥٠ مليون دولار، والرعاية الاجتماعية ٢٢٫٥ مليون دولار للسنة ذاتها.

كانت الشرطة الملكية في هونغ كونغ تحت إمرة مفوّض ونائب للمفوّض ولها خمسة أجنحة وظيفية – الفرع الخاص، والتحريات الجنائية، والأفراد والدعم، والشؤون المدنية والادارية، والعمليات الميدانية. وكل جناح وظيفي من هذه الأجنحة كان تحت ادارة مدير يحمل لقب مساعد أول للمفوض أو اللقب المدني المقابل. وتحت الأجنحة الوظيفية الخمسة كانت هناك بنية هرمية داخل مراكز قيادة لها مهام رقابة واشراف وتنسيق تخصصية في كل من أربع مقاطعات. وعلى الرغم من أن الكثيرين من رجال الشرطة كانوا من الشرفاء ، إلا أنه كان هناك في أوائل السبعينات في طول هذه البنية الهائلة وعرضها فساد منظم بل وحتى روتيني.

ولم تكن النشاطات غير المشروعة في هونغ كونغ قاصرة على قوة الشرطة أو القطاع العام فحسب. ففي القطاع الخاص كان هناك تقليد عريق من تقاضي «العمولات» والتي كان يصعب غالباً التفريق بينها وبين الرشاوي والابتزاز ولكنها كانت تعتبر عادة وسائل مشروعة اجتماعياً من وسائل تحسين العمل.

والكثيرون من المحللين، الصينيين منهم وغير الصينيين، يشيرون بأصبع الاتهام الى التقاليد المحلية والخصائص الثقافية على أنها هي التي قادت الى الفساد بل وحتى الى الخلط بينها وبين الفساد. ففي الأزمنة السالفة كان من المتوقع أن يقوم الموظفون المدنيون الصينيون باستكمال رواتبهم عن طريق «رسوم اضافية» و «هبات أو مساعدات». وفي رسالة الى حاكم مقاطعة هونان في عام ١٧٠٩ كتب امبراطور الصين كانغ – سي قائلاً: «من المستحيل على أي قاضٍ أن يعيل أسرته ويدفع مقابل الخدمات التي يقدمها له سكرتاريوه وخدمه دون أن يتقاضى بعض النقود زيادة (على الضرائب المقررة). والقاضي الذي يتقاضى عشرة بالمائة زيادة على الضرائب المقررة يمكن اعتباره موظفاً جيداً»(١).

وقد أعلن أحد المفوضين الحكوميين الى هونغ كونغ، ادراكاً منه بهذه «الخاصية الثقافية» أعلن في عام ١٩٠٧ أن «نظام الابتزاز بالتهديد في الصين هو، لسوء الحظ، أمر عادي يحدث يومياً بين رسميي الحكومة والمدنيين. ولذلك فإن كل صيني يستوطن هنا [هونغ كونغ] لا يقبل بذلك فحسب بل مستعد لخلق ظروف مشابهة منتشرة في هذه المستعمرة كتلك التي يجدها

في بلاده»(٢) • وفي اللغة الصينية فإن كلاً يرمز لهما بحرف أبجدي واحد من «الثروة» و «المكانة الوظيفية».

كذلك فإن القيم «الخصوصية» في الكونفوشية وعادة تقديم الهدايا يقال عنهما أنهما يخلقان تربة صالحة للرشوة. ورغم أن المواطنين قد أدركوا أن استخدام العلاقات الشخصية والهدايا للحصول على الخدمات العامة غير المشروعة هي خاطئة من الناحية الرسمية، إلا أن من الواضح أن الكثيرين منهم كانوا يظنون أنها صحيحة من الناحية الاجتماعية – ولربما بخاصة – في اطار الحكومة الاستعمارية.

وكان الكثيرون من الناس يعتقدون أن الفساد ضارب بجذوره عميقاً في الثقافة الصينية الهونغ كونغية. بل إن البعض توصل الى نتائج جبرية (أي أنها قضاء وقدر) قائلاً إن جهود الحد من الفساد ستذهب هباء منثورا. والمتشائمون منهم يستطيعون أن يستشهدوا بالسجل الكئيب للحملات السابقة لمناهضة الفساد. ودائرة الفضائح والاصلاح القانوني ومعاودة ظهور الفساد تكررت مرات عديدة طوال هذا القرن(٣).

وعلى سبيل المثال، وبعد فضيحة عام ١٨٩٧ التي تورطت فيها مؤسسة قمار كانت تحت حماية الشرطة، جرت عملية تطهير بين ضباط الشرطة وصدر قانون محلي جديد ينطوي على جزاءات أشد. غير أن الفساد عاد بعد ذلك. ففي عام ١٩٤٨، سمح قانون محلي خاص بالوقاية من الفساد للسلطات بتحري ما يتعلق بالمتهم بالنسبة لِ «الحساب البنكي والأسهم والمبيعات... وتعزيز التهم المتعلقة بمعاملات فاسدة معيّنة» وفي عام ١٩٥٩ جرى توسيع هذه الصلاحية، إذ أصبح في استطاعة المحكمة أن تتحرى «مستوى معيشة» الموظف الحكومي و «امتلاكه للمصادر المالية»، وإذا ما ارتأت أنها أكبر من «العمل الرسمي» المناط به أو بها، فإنه يمكن طرده من الخدمة. ولم يكن لمثل هذا القانون أية سابقة في الكومنولث البريطاني أو الأقاليم المعتمدة البريطانية.

إلا أنه رغم القوانين المتشددة على الدوام، فإن الفساد ثابر على حضوره، وتزايد في أواخر الستينات، وكان لذلك تفسيران: الأول هو أن القوانين الاجرامية كانت تتطلب إقامة الدليل على حصول فائدة محددة للموظف المعني من جراء معاملة فاسدة. والثاني هو أن

مسؤولية اكتشاف الفساد وتحريه ومنعه كانت ضمن اختصاص قوة الشرطة ذاتها. وكما جاء في تقرير ضد الفساد صدر عام ١٩٦١، فقد كانت هناك حدود لمدى فاعلية فرع محاربة الفساد في قوة الشرطة:

١. *خوف الجمهور وقلة احترامه وعزوفه عن تقديم الشكاوى لوحدة مكافحة الفساد المرتبطة بقوة الشرطة التي يعتقد أنها هي نفسها فاسدة؛ و*

٢. *خطر قيام أفراد فرع مكافحة الفساد، في حالة نقلهم الى فروع أخرى في قوة الشرطة، باستخدام الأساليب (الابتزاز بالإكراه أو الأنواع الأخرى من الابتزاز أو غيرها) التي تعلموها أثناء تحريهم للممارسات الفاسدة؛ و*

٣. *خطر دعوة أحد ضباط فرع مكافحة الفساد لتحري حالة زميل سابق له في الخدمة وبالتالي، وبدافع من «روح الاخوة» يقوم بدفن القضية(٤).*

ورغم الاعتراف بوجود كل هذه الأمور، إلا أن الحكومة قد وجدت من الصعب عليها أن تخرج مسؤولية محاربة الفساد من أيدي قوة الشرطة. ولم يُؤدّ تقرير عام ١٩٦١ إلى إحداث أية تغييرات تنظيمية. وقد كانت هناك أسباب وجيهة لهذا التردد. فالعقبات العملية الكبيرة، تماماً كما جاء في تقرير سالمون عام ١٩٧٦ في المملكة المتحدة وتقرير لجنة ستيوارت عام ١٩٨٣ في استراليا، قد تقف حجر عثرة في وجه انشاء مكتب لمكافحة الفساد خارج إطار الشرطة. إذ من أين سيأتي المحققون الأكفاء؟ وهل سيتم انشاء قوتين للشرطة، مما يؤدي الى التكرار والصراعات المؤسساتية؟ وهكذا فإن ما حدث في هونغ كونغ عام ١٩٧١ هو أن إصلاحات قانونية جديدة أخرى قد صاحبها رفض قبول الرأي القائل بضرورة ايجاد فرع لمكافحة الفساد خارج الشرطة.

قضية غودبر

في عام ١٩٧١ أصدرت الحكومة قانوناً محلياً هاماً لمنع الرشوة. ووسعت من نطاق فئات المخالفات التي تشملها العقوبة. وبالنسبة للمشتبه بهم الذين تزيد ثرواتهم الشخصية على مداخيلهم أو الذين يتمتعون بمستوى معيشة يفوق ما تستطيع هذه المداخيل أن تتحمل، فإن

عليهم اثبات براءتهم. «وفي كل اجراءات تتخذ ضد أي شخص يتهم بالقيام بمخالفة تقع تحت اختصاص هذا القانون فإن عبء تقديم الدفاع القانوني أو تقديم أسباب معقولة ستقع على عاتق المتهم.» وباختصار فإن هذا كان على النقيض من الافتراض المعهود بالبراءة حتى تثبت الجريمة الموجود في القانون الانجليزي. وأصبح «الغنى الذي لا يمكن تفسيره» الآن مخالفة إجرامية — وليس مجرد أسباب للطرد الاداري. وازدادت الجزاءات الى حد أقصى قدره ١٠٠ ألف دولار هونغ كونغ غرامة وعشرة سنوات من السجن، بالاضافة الى دفع مبلغ الرشوة الذي تم قبضه.

وجرى رفع مستوى قسم مكافحة الفساد في قوة الشرطة الى مكتب (وأصبح يعرف باسم مكتب مكافحة الفساد) كما جرت توسعته ومنحه استقلالية ذاتية أكبر داخل قوة الشرطة، كما وضع تحت قيادة جديدة تتحلى بالاستقامة التي لا يرقى لها أي شك. كما أعادت الحكومة تنظيم المكتب الجديد (مكتب مكافحة الفساد) بحيث جرى إعطاء أهمية أكبر لجماعة التحريات ذات الشعب الثلاث. وكانت هذه الشعب الثلاث هي جمع الاستخبارات الطويلة الأمد، والتحريات اليومية لتهم الفساد وتحري أوضاع الرسميين العامين الذين يبدو أن لديهم ممتلكات لا تتناسب مع مداخيلهم.

كان لهذه التغييرات أثرفوري، إذ أحيل خلال عام واحد على تنفيذ القانون، ٢٩٥ من الشرطة، بمن فيهم اثنان من المديرين وستة وعشرون من المفتشين على التقاعد المبكر أو استقالوا من قوة الشرطة الملكية. (وبعض هذه التغييرات تعكس بطبيعة الحال اعادة التنظيم والتقادم الاعتياديين). ولسوء الحظ، فإن الكثيرين منهم غادروا هونغ كونغ على استعجال ومعهم مكاسبهم غير المشروعة. وأدى اختفاء المدير العام بيتر غودبر المفاجيء الى قيام فضيحة كبرى أدت الى تسليط الأضواء السياسية في هونغ كونغ على جهود مكافحة الفساد.

كان غودبر هو «السمكة الكبيرة» الثانية التي جرت محاكمتها وفق قانون ١٩٧١؛ فقد كان إرنست هنت مدير الشرطة، الذي اقتطفنا بعض كلماته في الجزء السابق، قد حوكم قبل ذلك بنجاح. وكان مكتب مكافحة الفساد قد قضى عامين في تحري أوضاع غودبر المالية، والتي اشتملت على ٤٫٣ مليون دولار هونغ كونغ في بنوك في ستة أقطار مختلفة. وقد وصل هذا المبلغ الى ستة أضعاف صافي إجمالي راتبه خلال العشرين عاماً التي قضاها في خدمة

الشرطة.

في الرابع من حزيران/ يونيو ١٩٧٣ وجه مكتب مكافحة الفساد اشعاراً الى المدير العام غودبر، كما ينص على ذلك القانون، يخبره فيه أن لديه سبعة أيام لاعداد تفسير خطي لممتلكاته المفرطة. ولكن بعد ذلك بأربعة أيام استطاع غودبر، مستخدماً مهارته ومعرفته كضابط شرطة التسلل من خلال الحواجز الأمنية في مطار كاي تاك، وأن يهرب على طائرة متجهة الى لندن. والاجراءات القائمة لم تسمح للسلطات في هونغ كونغ أن تعيده من انجلترا، وبدا أن غودبر قد هيأ نفسه للاستمتاع بثروته التي أصبحت بعيدة لا يطالها القانون.

وثار الجمهور في هونغ كونغ ثورة عنيفة. وتجمّع الطلبة مطالبين بعودته للمحاكمة. واتهمت العناصر الراديكالية الحكومة بالتواطؤ في ترك المجال لـ «السمكة الكبيرة» أن تصبح حرة طليقة. وقام الحاكم ماكليهوز، الذي كان قد تسلم مهام منصبه قبل عام واحد فحسب، بتعيين السير ألاستير بلير–كير كلجنة تحقيق من شخص واحد، لا في ظروف هرب غودبر فحسب بل في الفساد في هونغ كونغ وطرق معالجته كذلك.

وجاء ردُّ بلير–كير سريعاً. إذ بعد ذلك بثلاثة شهور أصدر تقريراً في أيلول/ سبتمبر ١٩٧٣ يبرىء فيه ساحة مكتب مكافحة المخدرات من تهمة التواطؤ في اختفاء غودبر. ورسم كذلك صورة حيّة للفساد المنظم في مستعمرة التاج البريطاني (هونغ كونغ) قائلاً:

> *«إن أسوأ الأنواع هو ذلك النوع الذي يصفه مكتب مكافحة الفساد باسم الفساد «المؤسساتي»، أي المتمثل في تورط مجموعة كاملة من الشرطة في جمع وتوزيع النقود. وعلى سبيل المثال، يقال إن مجموعات من الشرطة متورطة في جمع الدفعات المالية من سائقي سيارات الأجرة (الباك باي) ومن أصحاب مجالس القمار وغيرها من مؤسسات الرذيلة. وفي غالب الأحيان فإن عملية «تحصيل» المبالغ أكثر بكثير مما يمكن أن يقال عنها فساد بالمعنى الحقيقي. فهي عمليات ابتزاز لا أكثر مصحوبة بتهديدات مبطنة باتخاذ اجراءات عنيفة على أيدي عصابات قطّاع الطرق الثلاثية. وعمليات «التحصيل» نادراً ما تأخذ شكل الدفعات المباشرة الى أي عضو في مجموعة الضباط الفاسدين. وبصورة لا تكاد تتغير قط، هناك*

الوسيط. ويشار له بالتعبير المخفف عن ذلك العمل البغيض باسم «المتعهد». فهو يستلم النقود؛ وفي بعض الحالات يقال إن ذلك ينطوي على مبالغ طائلة.

وتختلف الآراء حول المدى الذي وصله الفساد «المؤسساتي»، ولكن الاعتقاد الغالب أنه يوجد في عدد من الدوائر، وفي الشرطة بشكل ملحوظ. ويقال إنه يتورط في عدد من حالات هذه «المؤسسات» عدد من كبار الضباط وكذلك عدد من أصحاب الرتب المتوسطة والصغيرة.

والكثيرون من أفراد الشرطة، أو هكذا يقال، قد فقدوا الأمل في محاولة التعامل مع عدد من الاساءات «الاجتماعية» وأنهم انضموا الى صفوف اولئك الذين «يضيّقون الخناق» على الفاعلين بدلاً من أخذهم الى المحاكم... كما يقال إن الفساد يتواجد فيما يتعلق بالتوصية بالترقيات - تدفع كذا وكذا لتصبح عريفاً، وتدفع كذا وكذا لتترقى الى رتبة رقيب وهكذا. وبطبيعة الحال، اذا كان هذا صحيحاً، فإنه يعني تورط كبار الضباط لأن مجالس الترقيات تتألف من الضباط الكبار جداً.

ويقال إن فساد الشرطة، في معظم الأحوال، «مؤسساتي» وأنه ينظر شذراً الى الفساد على أساس فردي من قبل منظمي هذه «المؤسسات» - والحقيقة هي أن من يعمل لحسابه الخاص يتعرض «للتسوية». فمنظمو هذه المؤسسات هم أقرب ما يكونوا علماء نفسيين جيدين. كما يجري اختبار الملتحقين بالشرطة الجدد لمعرفة مدى قوة شعورهم نحو الواجب. وهذا الاختبار قد يتخذ أشكالاً عدة - ترك مبالغ نقدية على مكاتبهم أو غير ذلك. وإذا لم يقم الشرطي (الجديد) بالابلاغ عن هذه المبالغ لأول مرة تتاح له، فإنه يكون قد وقع «في الشرك حقيقة طوال مدة خدمته في الشرطة ويظل يخاف أن يبلغ عن أية نشاطات فاسدة تقع عيناه عليها بعد ذلك».

وفي عدد من المناسبات أثناء القيام بهذا التحري كان هناك من يخبرني أن هناك مثلاً أو قولاً في هونغ كونغ:

١ . «التحق بالركْب» أي اذا أردت أن تكون فاسداً فانضم الى الجماعة؟

٢ . «سر بمحاذاة الركب» أي إذا لم تُـرد أن تكون فاسداً فأنت وشأنك ولكن لا تتدخل (فيما لا يعنيك).

٣ . «لا تقف أمام الركب» أي إذا ما حاولت الابلاغ عن الفساد فإن «الركب» سيلقي بك تحت أقدامه وقد تصاب بجروح أو قد تقتل أو قد تتعرض أعمالك للدمار. وسنصل إليك بطريقة أو بأخرى.

ويمكن تصور ردود فعل أفراد الشرطة الصغار الشرفاء عند سماعهم مثل هذا الكلام. فهم إما ينضوون «تحت لواء الركب» أو لا يتدخلون ويلتفتون الى أمورهم الخاصة بهم. وقد يقبلون بعض المبالغ، كما يقال، ومع ذلك يثابرون على أداء واجباتهم العامة كرجال شرطة ذوي ضمير حي. وبعبارة أخرى، فإنه يدفع لهم، ولكنهم لا يفعلون شيئاً مقابل ذلك»(٥).

أوصى بليركير بزيادة تشدد قوانين مكافحة الفساد. ولخص ما لمكتب مكافحة الفساد وما عليه داخل قوة الشرطة، ولكنه لم يقدِّم أية توصيات في هذا الشأن. وأصبحت الكرة بذلك في مرمى الحاكم ماكليهوز الذي كان الضغط العام والعالمي يتزايد عليه ويطالبه بعمل شيء ما. وكحاكم جديد فقد يكون قد وجد في ذلك فرصة لاثبات نفسه كمسؤول جريء يتصدى لإحدى المشاكل التي ورثها عن سلفه الشهير. ولكن ما هي السياسات التي ينبغي عليه تعميمها وكيف ينبغي عليه أن يعمل لتنفيذها؟

اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد

في السابع عشر من تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٧٣، أعلن الحاكم ماكليهوز أمام المجلس التشريعي في هونغ كونغ أنه سيجري انشاء لجنة مستقلة لمكافحة الفساد. ومن بين الأسباب التي عدَّدها في هذا الشأن أن «من الواضح أن الجمهور ستكون لديه ثقة أعظم في وحدة مستقلة كل الاستقلال ومنفصلة عن أية أجهزة أخرى، بما في ذلك الشرطة»(٦). وبموجب ذلك، سيتم الغاء مكتب مكافحة الفساد داخل جهاز الشرطة.

كان رد الفعل الشعبي على ذلك ايجابياً. وعلى حد قول أحد الصحفيين فإن «اعتزال الخدمة المفاجىء (الذي قام به بيتر غودبر) واقامته في قرية انجليزية بدلاً من مساعدة زملائه من الشرطة في تقصي حالته هو قد أيقظ النخبة الادارية والسياسية في المستعمرة من سباتهم الذي كان يتسم بالتواطؤ»(٧).

ومنذ البداية، أكد الحاكم ماكليهوز أنه ينبغي أن يكون للّجنة المستقلة سلطة تحريات قوية ولكنها يجب أن تعمل،بالاضافة الى ذلك، على منع الفساد. ولا ينبغي أن تقتصر جهودها على اكتشاف ومعاقبة الفساد. وهكذا فقد كان للّجنة المستقلة، منذ بداية عملها، ما أسماه أحد تقاريرها فيما بعد «مفهوم جديد تماماً في الادارة العامة»، أي قسم لمنع الفساد داخل اللجنة.

وكانت المشكلة الفورية أمام الحاكم هي اقامة اللجنة المستقلة والتي كان عليها أن تتسلّم مسؤولياتها في شباط/ فبراير ١٩٧٤. فقد وجد بعض الصعوبات في ايجاد الموظفين الكبار؛ وبعض الرسميين في الحكومة كانوا عازفين عن التورط في عمل على مثل حساسية محاربة الفساد. وللقيام بالعمل على أكمل وجه فإن على أعضاء اللجنة المستقلة أن يدوسوا على أطراف ثياب الكثيرين. وسيكونوا في وضع يعرّضون فيه مستقبل وسمعة الناس الآخرين للخطر. وفي الوقت ذاته، كان هناك الكثير من التوقعات الكبيرة من عمل اللجنة بحيث قد يكون من المستحيل تحقيقها جميعاً.

وبمجهود شاق استطاع الحاكم اقناع جاك كيتر برئاسة اللجنة الجديدة. وكان كيتر، الذي له سجل مميز في خدمة حكومة هونغ كونغ، قد ترك لتوه خدمة الحكومة ليصبح مديراً عاماً لشركة هواتف هونغ كونغ. وكان قــد شغل منصب وزير التجارة والصناعة لسنوات طويلة حيث ترأس النمو الاقتصادي النشط في هونغ كونغ خلال عقد الستينات. وكان محبوباً كثيراً من الشعب الصيني المحلي، وهي صفة اعتبرها الحاكم هامة في أول رئيس للّجنة المستقلة، لأن ذلك قد يعطي دعماً شعبياً ومصداقية للهيئة الجديدة. وكان كيتر نفسه شخصية ذات جوانب هامة، شخص يُظن أنه كان يطمح للوصول الى منصب رئيس الوزراء عند الحاكم، بل وكان يطمح أن يصبح هو نفسه حاكماً.

وقد منحت مؤسسة جاك كيتر الجديدة سلطات شاملة. وكل ما كانت اللجنة المستقلة تحتاجه لالقاء القبض على شخص مشتبه بارتكابه للفساد هو مجرد ان تقول أن رئيس اللجنة لديه أسباب للاعتقاد أن المشتبه بأمره قد ارتكب إثماً. وفي الحالات الاستثنائية كان لدى ضباط اللجنة سلطة التفتيش وإلقاء القبض دون تفويض. وقد تطلب اللجنة من أي إنسان أن يقدم أية معلومات يراها رئيس اللجنة ضرورية. وتستطيع اللجنة إصدار أمر بمنع التصرف في الأموال والممتلكات وتجميدها. وكانت هذه الخطوة الأخيرة بالاضافة الى حق مصادرة وثائق السفر تهدف الى ضمان عدم هروب أي من الأسماك الكبيرة الى خارج هونغ كونغ حاملة معها ما نهبته من أموال.

غير أن زيادة الصلاحيات القانونية لم تكن كافية في الماضي لردع الفساد. وقد تبين في الماضي أن المكتب المناط به محاربة الفساد غير فعال بل وفاسد؛ لذا كان على كيتر أن يضمن أن هذا لن يحدث للّجنة المستقلة. وكان من بين القضايا الهامة في انشائها هي أن تكون اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد مستقلة فعلاً. ولضمان هذه الاستقلالية أجرى الحاكم ورئيسها كيتر ترتيباً يتم بموجبه قيام اللجنة بتقديم تقاريرها الى الحاكم بصورة مباشرة وليس من خلال أية جهة أخرى تشريعية كانت أم تنفيذية. كما تقرر أن يكون موظفوها خارج نطاق الخدمة المدنية تماماً.

وفي الوقت ذاته كان على كيتر أن يضمن أن الجمهور على ثقة من استقامة اللجنة ذاتها - وليس في حالة خوف منها كما لو كانت شرطة عليا جديدة. لذلك عمد منذ البداية إلى تشكيل لجان استشارية من المواطنين ضمّت بين صفوفها منتقدي الحكومة(٨). غير أن المدعي العام، وليس اللجنة المستقلة، هو الذي يقرر الحالات التي كان ينبغي تقديمها للمحاكمة؛ وهذا الفصل، على حد قول أحد أعضاء اللجنة، «سيجنب الإيحاء بأن الحماس يغلّف الموضوعية»(٩). كما قام الحاكم بالابقاء على التمحيص والتدقيق اللصيقين للّجنة التي أقامها هو، وذلك كي يكون وصياً على استقامتها.

تعيين العاملين وتنظيم عمل اللجنة المستقلة

كما كانت ثقة الجمهور ستعتمد كذلك على مَن سيعمل في اللجنة المستقلة، وقد قرر كيتر أنه لا يستطيع ببساطة أن يأخذ على عاتقه تعيين العاملين في مكتب مكافحة الفساد

(السابق) في قوة الشرطة. كما أنه لا يستطيع أن يعوّل فقط على الموظفين المدنيين في هونغ كونغ الذين كان سيجري انتدابهم أو نقلهم من الأجهزة الأخرى. فقد كان كيتر بحاجة الى الكفاءة والاستقامة. ولكن أين سيجدهما؟

وإحدى الاجابات على ذلك هي أنه يستطيع أن يجدها في المملكة المتحدة. وبالاتفاق مع وزارة الداخلية البريطانية، قام كيتر بتجنيد ضباط شرطة من ذوي الخبرة، وعيّن عدداً من كبار الضباط الذين لا يتطرق الشك لاستقامتهم من بين أفراد الشرطة الملكية في هونغ كونغ. وبالاضافة الى ذلك فقد قرر كيتر البحث عن أفضل الشباب الصيني في هونغ كونغ وأدخلهم دورات تدريبية رسمية، وكذلك تدريباً ميدانياً أثناء الخدمة بجانب زملائهم البريطانيين الأكثر خبرة. ولكي يقوم باجتذاب أفضل العناصر فقد عرضت اللجنة المستقلة رواتب تزيد بحوالي ١٠ بالمائة على رواتب شرطة حكومة هونغ كونغ من ذوي الرتب المقابلة. وخضع جميع المعينون الجدد الى فحص مكثف دقيق لسيرتهم الذاتية.

بعد ذلك قام كيتر بتنظيم عمل اللجنة المستقلة لضمان عدم قابليتها للفساد. وكانت المكافئات والجزاءات عالية جداً. وأدخل كيتر نظام العقود المتجددة كل عامين ونصف وعمل على ضمان أن يكون التجديد مبنياً على الأداء الفعال. وسعى رئيس اللجنة للحصول على سلطة قانونية مطلقة لطرد موظفي اللجنة، إذا اقتضى الأمر، «دون تحديد الأسباب». وحصل على ذلك وكان لوحدة مراقبة مؤلفة من بين شرطة في اللجنة سلطة الاطلاع بصورة سرية على الحسابات البنكية للعاملين في حالة توافر درجة معقولة من الشك؛ كما كان من الممكن وضع أفراد الشرطة تحت المراقبة إذا كان ذلك مناسباً. ومن المؤكد أن أسلوب الحياة الباذخة لم يعد الأمر اليومي بالنسبة لضباط اللجنة المستقلة.

كيف إذن يمكن تنظيم اللجنة المستقلة كي تفي بمهامها في محاربة الفساد؟ وضع كيتر تلك المهام في صيغة مفاهيم ثلاثة: «زيادة مخاطر القبض على المتلبسين، وإعادة بناء الإدارات الحكومية للحد من فرص الفساد وتغيير ميول واتجاهات الناس بالنسبة للفساد». وبالتالي فقد قام بتنظيم اللجنة في ثلاثة أقسام ذات علاقة بالمفاهيم الثلاثة السابقة:

* **قسم العمليات**: وكان يشبه مكتب مكافحة الفساد السابق من حيث وظائفه. ومهمته

هي التحري عن الأفراد الفاسدين والقاء القبض عليهم والمساعدة على محاكمتهم.

* **قسم الوقاية من الفساد**: وكان هذا قسماً جديداً تماماً. وكان يهدف الى تقييم النقطة الحرجة التي قد تصل لها المؤسسات أو أين يمكن أن يكون احتمال حدوث الفساد أكبر ما يكون. وقد كان للّجنة المستقلة السلطة لـ «ضمان» إحداث التغيرات في اجراءات المؤسسات الحكومية لكي يمكن الحد من أخطار الفساد.

* **قسم العلاقات بالمجتمع**: وكان هذا القسم جديداً كذلك. وكان له هدفان: جمع التأييد والمعلومات من الجمهور وتغيير ميول واتجاهات الجمهور إزاء الفساد.

قسم العمليات: كان الهدف من قسم العمليات، وفق ما جاء ذلك في الصيغة الرسمية، «إقامة رادع حقيقي بصورة سريعة، أي قوة قادرة على بث الخوف في قلوب الأفراد الفاسدين». وكان للقسم فرعان. فرع الأهداف العامة وكان يقوم بتحري وملاحقة الفساد في جميع المجالات وعلى كافة المستويات؛ كما كان يتابع شكاوى الجمهور التي تصل عن طريق الهواتف الساخنة ومراكز تقديم الشكاوى الجديدة. أما الفرع الثاني، فرع الأشخاص المستهدفين، فقد كان يتحرى الأحوال المالية للموظفين الذين كانوا يعيشون في مستوى يفوق امكانياتهم – وهو عمل مضن – ويستغرق الكثير من الوقت فضلاً عن كونه حسّاساً.

وقد وصفت صحيفة ناطقة باللغة الصينية سلطات التحري الممنوحة لقسم العمليات بقولها:

> *«في الحقيقة شرعت اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، تحت إشراف عميل سري متقاعد، في استخدام أساليب صيغت على نمط مكتب التحقيقات الفيدرالية الأمريكية والمكتب إم ١٥ البريطاني. وهناك مراقبة ليلاً ونهاراً للمشتبه فيهم، وتحقيقات تستغرق أحياناً شهوراً وحتى سنوات... إن كل شخص يتصل بمشتبه يفتح له ملف. بل إنهم «يجرون مقابلات» مع أقارب وأصدقاء المشتبه فيهم وكذلك الشركات التي تتعامل معهم. ولديهم صلاحية اصدار الأوامر للبنوك بكشف تفاصيل حسابات المشتبه فيهم بل وتفتيش صناديق ودائعهم. وبطبيعة الحال، يستطيعون التصنت على الهواتف كذلك»* (١٠).

واستخدم قسم العمليات العديد من مصادر المعلومات الجديدة، بما في ذلك وسائل الاعلام والجمهور وفحص حسابات البنوك، والعملاء السريين وغير ذلك. ولما وصل الحد الى استخدام «طرف ثالث» مثل وسائل الاعلام والبنوك في الحصول على المعلومات، فإن البيانات التي يتم الحصول عليها تكون أكثر مصداقية مما لو قام باعطائها أفراد الشرطة أنفسهم أو - في بعض الحالات – من قبل أفراد الجمهور الذين قد يكونوا هم أنفسهم متورطين في أعمال فاسدة.

قسم الوقاية من الفساد: على حد ما قاله أحد العاملين في القسم، كان قسم الوقاية من الفساد:

«مسؤولاً عن القاء نظرة حادة فاحصة على الممارسات والاجراءات داخل الحكومة والمنافع/ الجهات العامة التي حددها القانون. ويقوم بذلك من خلال الفحص والتحليل الشاملين للأنظمة وطرق وحتى مناهج العمل والسياسات. والهدف من ذلك هو القضاء على القوانين غير المطبقة، أو تبسيطها إذا كان ذلك ممكناً أو مرغوباً فيه، والقضاء على الاجراءات المعيقة والممارسات غير الفعالة أو الغامضة والتي من شأنها أن تؤدي الى الفساد. ويريد أن يقطع دابر الروتين الحكومي والافراط في البيروقراطية. وبصورة خاصة سيقوم خبراء قسم الوقاية من الفساد بدراسة مجالات التأخير وعدم الفعالية، وكذلك تلك المجالات التي أصبح من المعروف عنها على نطاق واسع أو التي يظن أنها مرتع للفساد»(١١).

وقد حدّد قسم الوقاية من الفساد مجالات حرية الموظفين على التصرف بصورة مفرطة أو غير منضبطة وكذلك على القوانين واللوائح التي لا يجري تطبيقها.

وقد أطلقت اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد، في تقريرها السنوي لعام ١٩٧٥، على قسم الوقاية من الفساد ما أسمته بأنه «مفهوم جديد تماماً في الادارة العامة». وفي الوقاية من الفساد، «لم يكن هناك بنك له خبرة سابقة لاستشارته أو الاعتماد عليه للنصح والإرشاد»(١٢). وكان لقسم الوقاية من الفساد فرعان للفحص فرع «للأفراد» يتعامل مع الخدمات ووظائف الأفراد، وفرع «للممتلكات» ويتعامل مع المباني والعقود والأراضي. أما الوحدات الفرعية من كل فرع

فكانت تقوم بتنفيذ التقويم الخاص بالقابلية للفساد.

وفي بداية الأمر كانت الوحدات الفرعية متخصصة وفق مختلف أنواع الفساد. ولكن التجارب علّمت اللجنة المستقلة أن مثل هذا التخصص قد يكون خاطئاً لأن كل وحدة يمكن أن تميل الى تجاهل الممارسات الفاسدة التي لا تقع ضمن اختصاصها. وقامت اللجنة بتوسعة الوحدات الفرعية بحيث تضمن قطاعاً مشتركاً من المهارات والخلفيات. وفي الحقيقة فإنه خلال عامين من عملها قام قسم الوقاية من الفساد بتجنيد حوالي خمسة وستين خبيراً بينهم اداريون ومهندسون معماريون ومحامون ومساحون ومهندسون ومحاسبون ومحللو نظم ومختصو حاسوب وخبراء في الادارة.

قسم العلاقات مع المجتمع: أنشأ هذا القسم مكاتب محلية لجمع المعلومات حول الفساد من المواطنين المحليين وكذلك للانخراط في نشاطات تربوية جذريّة حول شرور وآثام الفساد. ومن خلال تثقيف الجماهير والاعلام، سعى قسم العلاقات مع المجتمع الى تنمية ادراك مدني أكبر وثقة متزايدة في الحكومة الجيدة وكذلك لتطوير مستويات أخلاقية واجتماعية وخلقية أعلى في المجتمع.

وأولاً وأخيراً فإن هونغ كونغ مجتمع صيني. ولما كان كيتر معجباً على الدوام بالشباب في هونغ كونغ فقد قرر أن تكون هيئة موظفي قسم العلاقات بأكملها من الصينيين الشباب. وكان يؤمن أن مثل هذا المجال الصعب من العمل كان يتطلب قدراً كبيراً جداً من الخيال والتضحية والمثالية. وأفضل من يناسب هذا المجال، في رأيه، هم الخريجون اللامعون الشباب من جامعات هونغ كونغ. وقد اجتذبت اعلانات التجنيد لهذه الوظائف الجديدة استجابة هائلة، وبدأت بذلك تجربة لم يسبق لها مثيل. ولإيصال الرسالة المناهضة للفساد الى الجمهور قام قسم العلاقات مع المجتمع بإخراج المسرحيات التلفزيونية وشرائح الأفلام وبرامج الاتصال الهاتفي مع الإذاعة والنشرات الخاصة والمعارض. وقام ضباط الاتصال في القسم بزيارة المدارس والمستشفيات والمنظمات الطلابية والدينية والمصانع لشرح عمل اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد على أساس شخصي ولتلقي التغذية الراجعة. وزيادة على ذلك تعاون قسم العلاقات مع المجتمع مع وزارة التربية لغرس رسالة مناهضة الفساد في مناهج المدارس الابتدائية والثانوية.

النجاح في السيطرة على الفساد

كان من الواضح أن لـ (كيتر) هدفين استراتيجيين آنيين. الأول أنه أراد أن يستعيد بيتر غودبر ثانية من بريطانيا العظمى وايداعه في السجن. والثاني أنه كان يرى أن الفساد المؤسساتي (المنظم) هو لب المشكلة الكامنة في قوة الشرطة. لذلك كان على اللجنة المستقلة أن تستخدم سلطاتها لمطاردة هذه المؤسسات. وفي السنوات الأولى كان ذلك يعني اعطاء الأولوية للصلاحيات التحرية لقسم العمليات. وأحدث قسم العمليات بدوره أثراً في الحال. فقد قامت اللجنة المستقلة، ما بين عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٥ بتقصي ٢٤٦٦ شكوى فساد من بين ٦٣٦٨ شكوى تم استلامها. وارتفع عدد القضايا التي وصلت المحاكمة من ١٠٨ حالة عام ١٩٧٤ الى ٢١٨ عام ١٩٧٥.

وكأكثر المجالات التي ينتشر فيها الفساد ، فقد كانت قوة الشرطة هي الصيد الثمين لشباك اللجنة المستقلة. ومما كان له أهمية خاصة هو النجاح في تسليم المدير العام السابق غودبر ومحاكمته. فقد عمل كيتر مع المدعي العام والحاكم في إقناع وزير الدولة في المملكة المتحدة – وهو المسؤول عن المستعمرات – على تسليم غودبر بتهم الفساد. وقد تكللت مساعيهم بالنجاح، واعيد غودبر وأدين في أوائل عام ١٩٧٥ وحكم عليه بقضاء أربع سنوات في السجن .

بالإضافة إلى ذلك ، القت اللجنة المستقلة القبض على ٢٦٠ من الشرطة بتهم الفساد ما بين شباط / فبراير ١٩٧٤ حتى تشرين الأول / أكتوبر ١٩٧٧. وبحلول شباط / فبراير ١٩٧٧ كان الجهد الرامي إلى «زرع الرعب في قلوب الموظفين الفاسدين» ناجحاً إلى الحد الذي جعل كيتر يقول : «أصبحنا الآن في موقف يمكن أن يقال فيه إن الإنجاز الأكبر للّجنة المستقلة أنها استطاعت أن تشعر الجمهور أن رجال الشرطة لم يعودوا يجرأون على التماس الرشوة بدون خشية أو وجل». لقد انكسر طوق الفساد المؤسساتي (المنظم) الذي كانت تقوم به الشرطة.

كذلك قامت اللجنة المستقلة بتحري الأجهزة الحكومية الأخرى. وبمساعدة اللجنة قامت الحكومة بمقاضاة موظفين من جهاز الإطفاء والإسكان والهجرة والعمل والبحرية

والمعالجة الطبية والصحة وإدارة الأراضي الجديدة والبريد والسجون والأشغال العامة والنقل وخدمات المدن . وزيادة على ذلك شملت تحريات اللجنة المستقلة القطاع الخاص كذلك. وعلى سبيل المثال أدانت الحكومة ، عام ١٩٧٥، مقاول مباني معروف جيداً بتهمة رشوة موظفي وزارة الأشغال العامة للحصول على مزايا في منح العقود الحكومية. وفي آذار / مارس ١٩٧٦، أصاب الذهول مجتمع الأعمال في هونغ كونغ عندما جرى تغريم واحدة من أقدم وأكبر الشركات مبلغ ٩٠ ألف دولار هونغ كونغ لتقديم عمولات لموظفين من شركات اخرى. وفي عام ١٩٨٢ كان أكثر من ثلث تقارير اللجنة يتعلق بالقطاع الخاص، مما جعل هذا المجال محل اهتمام متزايد من اللجنة.

لم تستطيع اللجنة المستقلة القضاء على الفساد في هونغ كونغ قضاءً تاماً. وفي الواقع، فانه بعد الانخفاض الذي طرأ على تقارير الفساد، من ٣١٨٩عام ١٩٧٤ إلى ١٢٣٤ عام ١٩٧٨، فإن أعداد هذه التقارير قد عاودت الصعود إلى أعلى. وقد بدأ رئيس اللجنة بيتر ويليمز تقرير اللجنة المستقلة لعام ١٩٨٠ بطرح اسئلة «كانت محل اهتمام المديرية وستظل كذلك... كيف يمكن تفسير حقيقة أن اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في العام السابع على وجودها قد اقتادت أفراداً للمحاكم أكثر من أي وقت مضى؟ هل معنى هذا أن الفساد يزداد سوءاً؟.... وهل هناك شيء أكثر يمكن للّجنة أن تقوم به؟»(١٣). وفي أوائل عقد الثمانينات ذكرت التقارير السنوية للّجنة حالات أقل من مثل حالات الفساد التي كانت منتشرة في أوائل عقد السبعينات. ولكن حجم الفساد أصبح أقل كثيراً عما كان عليه من قبل. فقد تم تطهير قوة الشرطة تطهيراً تاماً. وبحلول ١٩٨١ استطاع تقرير اللجنة السنوي أن يقرر بكل وضوح «أن الأيام السوداء ذات الفساد السيء واسع النطاق الذي وُصف وصفاً دقيقاً في التقرير السنوي لعام ١٩٧٦، لم تعد بين ظهرانينا»(١٤).

وحققت اللجنة الشيء الكثير في المجالات الجديدة الخاصة بالوقاية من الفساد والعلاقات مع المجتمع، فقد حظي هذان المجالان وبصورة خاصة بعد السنوات القليلة الأولى التي كان التركيز فيها على قسم العمليات، باهتمام متزايد. ومع نهاية عام ١٩٨١ كان قسم الوقاية من الفساد قد قام بتنفيذ ما يقرب من ٥٠٠ دراسة عن مختلف السياسات والممارسات في الأجهزة الحكومية. وأجرت اللجنة متابعة للكثير من هذه الدراسات مع تقارير مراقبة شاملة حول كيفية

تطبيق التوصيات بصورة جيدة. وقد حضر ندواتها التدريبية حول الوقاية من الفساد ما يزيد على ١٠ آلاف موظف.

وبالمثل فإنه مع حلول نهاية عام ١٩٨١، كان قسم العلاقة مع المجتمع قد أقام عشرة مكاتب محلية وتلقى أكثر من ١٠ آلاف تقرير عن نشاطات فاسدة وعقد ما يزيد على ١٩ ألف مناسبة خاصة من ندوات ومعسكرات ومعارض ومسابقات. وأنتج كلّ شيء من الحقائب التعليمية للمدارس (وعليها عناوين من مثل «حكومتك وأنت» و «من عمل اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد وآثام الفساد») الى المسرحيات التليفزيونية حول التحريات الحقيقية التي قام بها قسم العمليات. وفي الحقيقة فإنه خلال فترة قصيرة، أصبحت اللجنة المستقلة أكثر المؤسسات الحكومية ظهوراً في هونغ كونغ - والتي كان لها نتائج ايجابية بالنسبة لشعور المواطنين تجاه الحكومة بعامة. وعلى حد تعبير طالب أجنبي كان يقوم بدراسة اللجنة في أواخر السبعينات، «عند مناقشة اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد مع أي فرد تقريباً في هونغ كونغ فإنه يبدو واضحاً أنه في الفترة التي تقل عن ثلاث سنوات التي عملت اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد فيها في الميدان، كان لها اتصالات أكثر انتاجية وأكثر وداً من أية جماعة أخرى من الجماعات العاملة في الخدمة العامة باستثناء وحيد محتمل هو العاملون في التنسيق بين لجان المساعدة المتبادلة التي تدعمها الحكومة»(١٥).

كما حظيت اللجنة بنجاح كبير كمؤسسة. فقد نمت ميزانيتها من حوالي مليوني دولار أمريكي في ١٩٧٤ الى حوالي ١٤ مليون دولار أمريكي عام ١٩٨٢. وترك جاك كيتر اللجنة عام ١٩٧٨ ليصبح السكرتير العام لحكومة هونغ كونغ وبعد ذلك بوقت قصير حصل على لقب فارس (تمنحه ملكة بريطانيا). وكل من هذين المظهرين من مظاهر التكريم يعتبر على نطاق واسع اعترافاً بجهده خلال خمس سنوات قضاها رئيساً للّجنة المستقلة لمكافحة الفساد. وفي عام ١٩٨٢، عندما تقاعد الحاكم ماكليهوز فإن الكثيرين أشادوا بدوره «كأب روحي للّجنة المستقلة لمكافحة الفساد». وطفله الكبير هذا الذي كان يقفز هنا وهناك أصبح قوة معنوية وسياسية وقانونية بارزة في هونغ كونغ - ولربما كأكبر وأشهر وكالة لمحاربة الفساد في العالم النامي بأكمله.

تحليل نجاحات اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد

قد نستطيع أن نتبين من هذه الحالة عدة علاقات فساد بين الرئيس والوكيلة والزبون. وإحدى هذه العلاقات تنطوي على الشرطة كوكيلة والزبون هو الجمهور. وارتباط آخر يتمثل في ضابط مكافحة الفساد كوكيل مناط به اجتثاث جذور السلوك غير المشروع بينما باقي قوة الشرطة كزبونه الفاسد، وعلى كيتر في مثل هذه الحال أن يقلق إزاء هاتين العلاقتين.

العلاقة بين الشرطة والجمهور

ينطوي عمل الشرطة في كل مكان بالضرورة على جرعة كبيرة من القدرة على التصرف واحتكار السلطة. وكما رأينا فيما سبق، فإن هذين الأمرين هما ظرفان قويان لظهور الفساد. وبالنتيجة فإن ضباط الشرطة في كل مكان يجري غربلتهم بعناية ويخضعون الى نظام شبه عسكري. ومع ذلك فعندما تزيد فوائد أن يصبح رجال الشرطة فاسدين على تكاليف أن يصبحوا كذلك (أي فاسدين) فإننا نتوقع أن يكون الفساد هو النتيجة .

وكان الفساد قد أصبح عملية منظمة في هونغ كونغ. وعلى حد العبارات المثيرة التي جاءت على لسان أحد رؤساء اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد الذين جاءوا فيما بعد:

«تدل تجربتنا في هونغ كونغ أن مرحلة هامة من مراحل تردي المجتمع الى حالة من الفساد المستشري يتم الوصول لها عندما يصبح (الفساد) مؤسساتي أو منظماتي، أي: عندما تجتمع جماعات من الموظفين مع بعضها البعض لابتزاز الأموال من الجمهور بصورة منتظمة واقتسامها فيما بينهم. وإذا ضمّ هذا موظفين على مستوى عال فإن النتيجة هي بالفعل قيام شكل بديل غير مشروع من أشكال الحكومة. إذ يفرض الموظفون على الجمهور قواعد سلوكية غير قانونية من صنعهم هم، والقوانين المشروعة التي وضعتها الحكومة التي يعملون لحسابها يجري تجاهلها دون خجل أو حياء. وعندما يصل الفساد الى هذا الحد، فإن الوضع يصبح خطيراً حقاً ومن المحتم أن يؤدي الى أزمة تؤدي إما الى فرض إجراءات مضادة حاسمة أو وقوع المجتمع في مزيد من التردي والانهيار»(١٦).

ماذا ستكون هذه «الاجراءات المضادة الحاسمة»؟ من الواضح أن البعد الرئيسي في هذه الاجراءات هو زيادة احتمال القبض على الشرطي الفاسد ومعاقبته. أما بالنسبة لرجال الشرطة، فإنه يمكن للّجنة المستقلة لمكافحة الفساد اتّباع بعض اجراءات السياسات الأخرى التي تمت مناقشتها في الفصل الثالث. فهي لم تستطع اختيار أفراد شرطة جدد ولا أن تحدث تغييرات في المكافئات والجزاءات التي تؤثر على الشرطة(١٧). إذ لم يكن للّجنة المستقلة السلطة لإعادة تنظيم الشرطة كي تحد من التركيبة الحافزة على الفساد المتمثلة في القدرة على التصرف والاحتكار (١٨). وكان يعتقد أن الميول والاتجاهات نحو الفساد بين البالغين، من مثل رجال الشرطة، لا يمكن تغييرها: «وبالنسبة للسكان البالغين فإننا نستخدم في العادة أسلوب الردع، أي أننا نستغل الخوف من العقاب. وعلى المدى الطويل، على أية حال، فإنه ينبغي تربية الأطفال على الميول والاتجاهات الصحيحة تجاه الفساد»(١٩).

وتستطيع اللجنة المستقلة، على أية حال، زيادة الاحتمال المتمثل في امكانية القاء القبض على الشرطة الفاسدين. وقد حققت اللجنة هذا الهدف عن طريق جمع وتحليل المعلومات حول فساد الشرطة. وأوجدت اللجنة قنوات اتصال جديدة للجمهور للإبلاغ عن شكاواهم ضد الفساد، بما في ذلك خط هاتفي ساخن على مدار الساعة ومراكز الشكاوى. كما كان الابلاغ عن الشكاوي غفلاً عن ذكر الأسماء، مما كان يشكل ضمانة للشاكين(٢٠). كما استخدم ضباط اللجنة المراقبة غير المكشوفة، وقاموا بتحري الحسابات البنكية. وقامت اللجنة بالتدقيق في تلك النشاطات التي كانت تشكل موطناً طبيعياً للفساد المؤسساتي: أوكار المخدرات وبيوت الدعارة وأوكار القمار وشبكات النقل، وتمرير الأموال داخلياً في الشرطة(٢١). كما تم نقل عبء تقديم البرهان. فكان على اولئك الذين يمتلكون «ثروات بدون سبب وجيه» كان عليهم أن يبرهنوا أنهم اكتسبوها بالطرق المشروعة. وقد أدى هذا النقل الى تخفيف عبء المعلومات عن كاهل المدعين على الفسدة.

هذه الخطوات المختلفة الخاصة بالمعلومات، عندما تولت أمرها وكالة فتيّة ومستقلة، زادت من فرص القاء القبض على الفاسدين. وهذا بدوره أدى الى ردع الفساد.

العلاقة بين مكتب مكافحة الفساد وقوة الشرطة

ولكن ظلّت هناك مشكلة أخرى من مشاكل الرئيس والوكيلة بحاجة الى حل. فقد كان يظن أن مكتب مكافحة الفساد السابق قدأصبح هو نفسه فاسداً. لذلك كان يتوجب على كيتر أن يتأكد أن هذا الشيء لن يحدث للجنته الجديدة.

وبالنسبة لهذا الأمر فقد كان كيتر يحظى بحرية أكبر مما يتاح لمعظم المديرين الجدد، وذلك نظراً الى أنه كان ينشئ وكالة (أو مؤسسة) جديدة. كما كان يحظى كذلك بالدعم القوي من الحاكم والجمهور وكانت لديه ميزانية تعادل ميزانية «وكالة لسيارات رولز رويس». ويمكن تحليل أعمال كيتر، على نحو مفيد، باستخدام قائمة الفحص التي وردت في الفصل الثالث.

فقد اختار وكلاء جدد. ولحسن الحظ – وإن كان هذا ليس بالنمط المعتاد – فقد استطاع استيراد الكثيرين من وكلائه من بلد آخر لمساعدته على حل مشاكل كبار موظفيه. واختار كلاً من الضباط المستوردين والموظفين المحليين والمجندين الجدد بعناية فائقة. كما أسعفه الحظ كذلك بأن وجد عدداً كبيراً من المحاسبين والمدققين ومحللي النظم وغيرهم كي يختار من بينهم.

وأوجد نظام مكافئات وجزاءات لاجتذاب أفضل العناصر ويتأكد من بقائهم على استقامتهم. وأضيفت علاوة خاصة قدرها ١٠ بالمائة من الراتب الى معدل الرواتب المعتاد في حكومة هونغ كونغ، ولم تطبق على موظفيه قواعد الخدمة المدنية (المطبقة على باقي موظفي الدولة). ومعظم موظفيه كانوا على عقود مدتها عامان ونصف العام وكان يجري فحص تقاريرهم بعناية قبل تجديد تلك العقود. ولم يعتمد إلا قليلاً على الإعارات قصيرة الأمد من وكالات الخدمة المدنية الأخرى(٢٢). وكان لكيتر صلاحية طرد أي موظف في أي وقت يشاء.

واستخدم نظاماً ممتازاً للمراقبة الداخلية.ومجلساً استشارياً أعضاؤه من خارج اللجنة لتقديم المعلومات وتحليلها حول احتمالات وجود الفساد أو سوء استخدام السلطة داخل مؤسسات اللجنة. وأسهمت هذه الخطوات في ظهور وكالة «أطهر من الطهر» وقد كانت كذلك حقيقة، لخدمة الجمهور – وساعدت على تجنب التخوف من صورة قوة شرطة ثانية أو،

إذا أخذنا في الاعتبار السلطات القوية التي منحت للّجنة المستقلة، تجنب النظر لها كشرطة سريّة.

وأخيراً كان للّجنة قانون أخلاقي داخلي وكانت لديها روح معنوية عالية جداً عمل كلاهما على رفع الثمن الأخلاقي لمن تسول له نفسه أن يكون فاسداً.

بالإضافة الى كل ذلك، ينبغي أن نأخذ بعين الاعتبار الاستراتيجية ذات المراحل المتتابعة التي اتبعها كيتر واللجنة المستقلة. ومثل هذا التقييم لعمل اللجنة قد يسمح لنا بتقدير المشاكل **الظاهرية** للفساد التي كانت تواجهها هونغ كونغ عام ١٩٧٤ والمشاكل **الاستراتيجية** التي واجهها كيتر نفسه في تنفيذ محاربة الفساد.

وظاهرياً، كانت المشكلة المركزية هي الفساد المنظّم، وبخاصة في قوة الشرطة. واستراتيجياً، ربما كان في ذهن كيتر اعتبارات أخرى. فقد كان عليه أن يرسّخ مصداقية اللجنة الجديدة. وكان عليه أن يحرز بعض النجاحات الفوريّة، وبخاصة في محاربة «الأسماك الكبيرة» من أمثال غودبر. وقد خلص بيتر ويليمز رئيس اللجنة الى هذه النتيجة ذاتها:

> *«ثمة نقطة هامة كان (ولا زال) ينبغي أن نأخذها بعين الاعتبار وهي المكانة الاجتماعية للناس الذين كنّا ندعي عليهم. فالمجتمع يميل الى قياس الفعالية بالمكانة الاجتماعية! هل الذين ندعي عليهم من صغار القوم أم أنهم من علية القوم؟ أو هل بينهم نسبة ما من بين ذوي المكانة العالية؟ ولا شيء يقضي على ثقة الجمهور (بالأجهزة) بصورة أسرع من الاعتقاد بأن جهود مكافحة الفساد تنصب على اولئك الذين هم دون مستوى معين في المجتمع»*(٢٣).

وكان على كيتر كذلك أن يتأكد من أن اللجنة المستقلة عند انطلاقها لم تقضم أكثر مما تستطيع ابتلاعه. وفي خاتمة المطاف فهو لا يريد أن يقيم حاجزاً بينه وبين المؤسسات الحكومية الأخرى.

كانت استراتيجية كيتر التنفيذية تعني التأكيد المبكر على قسم العمليات بالاضافة الى بذل جهد سياسي كبير لاسترجاع غودبر لمحاكمته. ولم يكن هناك أي جهد رئيسي قد بذل

في قسم الوقاية من الفساد وقسم العلاقات مع المجتمع إلا في ١٩٧٦ وبعد ذلك(٢٤). عمل قسم الوقاية من الفساد مع عدة مكاتب حكومية مختلفة في تقييم قابلية التعرض للفساد. ورغم أنه كان لدى هذا القسم صلاحية اجراء تغييرات على ممارسات هذه الوكالات، إلا أن القسم حرص أن يبقي على حضوره وتعاونه محدوداً. وكان القسم يطلق على الوكالات التي تتعاون معه اسم «الزبائن»، وكان (القسم) حريصاً على الاهتمام بطلبات المساعدة التي يقدمها الرسميون في هذه الوكالات؛ وبصورة عامة، فقد عمل القسم كمستشار متعاطف معها أكثر مما عمل ككلب حراسة شرس. ومما ساعد القسم على القيام بهذه المبادرة، ما كان عليه من كفاءة أداء فني ينظر لها باحترام، وكذلك الدعم الدؤوب من قبل حاكم (هونغ كونغ) وشخصية كيتر الساحرة (الكاريزمية) وشعبيته. وكذلك الصلاحيات الممنوحة للقسم نفسه كي «يضمن» احداث التغيرات في السياسات والإجراءات إذا كان الأمر يتطلب ذلك. كل هذا ساعد اللجنة المستقلة على الاحتفاظ بعلاقات ودية مع الوكالات الحكومية الأخرى – وهذا أمر استراتيجي له دلالته(٢٥).

كانت المهام الظاهرية لقسم العلاقة مع المجتمع هي كسب التأييد الشعبي وجمع المعلومات من الجمهور وتغيير مواقف الجمهور واتجاهاته تجاه الفساد. ولكن إنشاء القسم كان له أبعاد استراتيجية كذلك. إذ لم تشأ زعامة البلاد، في محاربتها للفساد، أن تتخذ موقفاً سلبياً بصورة تامة. وعندما تقوم الحكومة باستيراد الباحثين البريطانيين لتطهير الفساد من قوة شرطة، الغالبية العظمى فيها من الصينيين، فإن الادارة (الحكومية)تسير بذلك في طريق فيه أخطار معينة ـ وبخاصة في موقع استعماري غير معروف بمشاركته الشعبية. وهكذا، فإن قيام اللجنة المستقلة باحداث قسم العلاقة مع المجتمع كنوع من الحضور العام الأخلاقي لرئيس اللجنة وتعيين جميع العاملين في القسم بلا استثناء من الصينيين، فإن كيتر بذلك قد منع، على نحو استراتيجي أية ردود فعل شعبية ضد هذه اللجنة ذات الصلاحيات الواسعة، أو حتى التخوف الشعبي من قيامها. وفي الحقيقة فإن من الواضح أن اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد قد لعبت دوراً في الحياة السياسية في هونغ كونغ أكبر مما كان متوقعاً وأصبحت بذلك المكان الذي يتوجه له المواطنون للتعبير عن شتى أنواع مظالمهم، وليس عن الفساد فحسب.

وكالة مكافحة الفساد: مالها وما عليها

بالنسبة للكثيرين، لم يكن نجاح اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في السيطرة على الفساد أمراً متوقعاً. فأولاً وقبل كل شيء كان الفساد (في هونغ كونغ) منظماً ومتعلقاً بـ «الخصائص الثقافية» مثل تقديم الهدايا واستغلال الوظيفة العامة من أجل المكاسب الخاصة. وبالإضافة الى ذلك، فقد فشلت الاصلاحات السابقة في تلك السيطرة. وهكذا فإن نجاح اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، رغم أنه لم يكن نجاحاً تاماً، يعطي المثل على ما يمكن أن تفعله وكالة متخصصة وذات صلاحيات لمكافحة الفساد.

ومن الناحية الأخرى، فإن انشاء اللجنة كان باهظ التكاليف. فاللجنة كانت لها ميزانية كبيرة نسبياً. وزيادة على ذلك، فقد أعطى القانون للّجنة المستقلة صلاحيات أدت الى خلق سابقة قانونية الى الحد الذي أصبح الانسان عنده «مذنباً حتى تثبت براءته» وأصبح للحكومة أن تنتهك حرمات خصوصية المواطنين كأفراد. وفي كثير من الحالات يمكن لمثل هذه السوابق والصلاحيات أن تكون هي في حد ذاتها عرضة لسوء الاستخدام. فمن سيحرس الحرس؟

في أواخر عام ١٩٨٣ القى رئيس اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد خطاباً في مؤتمر عالمي تساءل فيه: تحت أي ظروف يمكن أن يكون من المعقول لدولة من الدول أن تنشئ وكالة مستقلة لمحاربة الفساد؟ وكان جوابه هو على ذلك ما يلي:

«أولاً: لا بد أن تكون حالة الفساد في المجتمع المعني قد وصلت الى مستوى حَرِجاً أو مَرَضيًا يكفي لإقناع السلطات أن هناك حاجة لقيام وكالة جديدة تماماً لتطبيق القانون تكفي لمحاربته.

ثانياً: لضمان ثقة الجمهور بهذه المؤسسة الجديدة ينبغي أن تكون مستقلة سياسياً عن الإدارة التنفيذية ومسؤولة أمام أعلى سلطة في البلاد بصورة مباشرة.

ثالثاً: ينبغي أن يكون لدى العاملين والمؤسسة نفسها أعلى قدر ممكن من الاستقامة التي لا تغيب عن أحد، وعلى المؤسسة والعاملين فيها المحافظة على تلك الاستقامة.

رابعاً: لما كان الفساد هو الجريمة التي يصعب جداً محاربتها فإن السلطات الممنوحة

للوكالة الجديدة ينبغي أن تكون شاملة إن لم تكن قاسية ووحشية.

خامساً: لا بد من خلق نظام مستقل ذي مصداقية للتعامل مع الشكاوى المرفوعة ضد الوكالة الجديدة.

سادساً: وجميع هذه الاعتبارات تنطوي على توافر موارد كبيرة توضع تحت تصرف الوكالة، وأن تكون الدولة راغبة في تخصيص الأموال اللازمة لتوفير تلك الموارد[٢٦].

1. Cited in John Rochester Oldham, "Police Corruption: A Comparative Study of Proactive Control Strategies in Hong Kong and New York" (Unpublished senior thesis, Woodrow Wilson School, Princeton University, May 1979), 44.

2. I am indebted to Frank Wong for this quotation.

3. The history that follows is based on Hsin-Chin Kuan, "The Legal History of Anti-Corruption in Hong Kong" (Preliminary paper presented at IDRC conference on negative bureaucratic behavior, Pattaya, Thailand, February 1977). Such cycles are a familiar phenomenon in other countries as well: see, for example, Lawrence Sherman, *Scandal and Reform* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979).

4. *Sixth Report*, Advisory Committee on Corruption, Hong Kong, 29 December 1961, 46.

5. Excerpt from *Second Report of the Commission of Enquiry Under Sir Alastair Blair-Kerr* (Hong Kong, 1973), paragraphs 92, 93, 96–100.

6. Hong Kong *Hansard*, 17 October 1983; quoted in Oldham, "Police Corruption," 83.

7. Leonard Goodstadt, "Rude Awakening," *Far Eastern Economic Review*, 22 October 1973, 28.

8. The members of these advisory committees were appointed by the governor with a maximum of six years' service. The committees consisted of leading members of Hong Kong's government, commercial, trading, and social services sectors, as well as "grass-roots" people. Five such committees were formed:

a. The Advisory Committee on Corruption, the top advisory committee on overall policy.

b. The Operations Review Committee, which analyzes the ICAC's investigations, practices, and procedures. An important member of this committee is the commissioner of police.

c. The Corruption Prevention Advisory Committee, which oversees the ICAC's assignments and reports on the prevention of corruption. A senior assistant commissioner of police is a member, as is the director of administration of the Hong Kong Government.

d. The Citizens Advisory Committee on Community Relations, which gives policy advice on publicity campaigns and educational and moral approaches to fight corruption. This committee has a housewife and members of the church among its members, as well as experts on public relations.

e. The "ICAC Complaints Committee," which receives complaints from the public about ICAC officers or the commission's practices and procedures and advises the ICAC on suitable punishments, changes in practices, and so forth. This committee largely consists of members of Hong Kong's Executive and Legislative Councils.

9. Peter Williams, "Concept of an Independent Organisation to Tackle Corruption" (Paper presented at International Conference on Corruption and Economic Crime against Government, Washington, D.C., October 1983), 33.

10. *Sing Tao*, 13 March 1975; cited in Oldham, "Police Corruption," 167–68.

11. I am indebted to Frank Wong for this interview quotation.

12. *1975 Annual Report by the Commissioner of the Independent Commission Against Corruption*, cited in Oldham, "Police Corruption," 173.

13. *1980 Annual Report by the Commissioner of the Independent Commission Against Corruption*, 9.

14. *1981 Annual Report*, 9.

15. Oldham, "Police Corruption," 179.

16. Williams, "Concept of an Independent Organisation," 3–4.

17. In 1973–74, the government did institute a pay increase and a new pension scheme for recruits into the police force. The result was a 250 percent increase in the number of applicants. These financial steps plus the cleaner image of the police force have resulted in a more educated pool of recruits in the past decade.

18. But the police force's "mission" was altered when off-track betting was legalized through the Royal Hong Kong Jockey Club. Its convenient betting stations located throughout the colony plus phone-in betting services rendered the bookies redundant. Legalizing this activity also meant there was no need for corrupt payments to the police.

19. Williams, "Concept of an Independent Organisation," 29.

20. Anonymous complaints also presented problems. Unless detailed information was provided, they were harder to follow up. Moreover, the ICAC was careful of the possible use of false complaints to tarnish reputations. It was made a criminal offense knowingly to render a false complaint.

21. It is often difficult to document actual corrupt transactions. In New York's successful clean-up of police corruption, Patrick Murphy knew this and followed a different informational track. He told his seven top commanders that he would judge the prevalence of corruption by the extent of illicit activities that could not easily exist without such corruption, such as prostitution, numbers games, open drug dealing, and the like.

22. Those who were seconded to the ICAC were occasionally ostracized upon returning to their original agencies. A police superintendent named J. J. English committed suicide upon his return, apparently out of frustration.

23. Williams, "Concept of an Independent Organisation," 23.

24. Cater said in his 1975 *Annual Report* that at the outset priority "in terms of resources had to be given to the Operations Department" to establish "a real deterrent" and the ICAC's own credibility. Once this was achieved, the ICAC could "undertake the more positive areas of our work–corruption prevention and public education." (Cited in Oldham, "Police Corruption," 169–70.)

25. Commissioner Williams described the importance of such cooperative relationships this way: "Other senior officials in the Government, politicians and other VIPs may also express interest in the work of the organisation, and this is to be encouraged. But the organisation should not be seen to be referring to them for decisions on its work but rather to be briefing them in general terms on problems, and receiving their assistance. There may be a need for the organisation to seek specific support from heads of Government departments in the face of what may well be a reluctance from the junior officers in those departments to cooperate fully with the new organisation. There is often an inertia in these matters and any help the organisation can gain from sympathetic senior officials overcomes such inertia that much sooner." (Williams, "Concept of an Independent Organisation," 31–32.)

26. Williams, "Concept of an Independent Organisation," 43.

٥ الجمع بين السياسات الداخلية والخارجية

لا يكفي وجود وكالة خارجية مثل اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد لتطهير حكومة ما من الفساد. فالإجراءات الداخلية مطلوبة كذلك. وحالة قسم الجمارك والضرائب في سنغافورة مثال توضيحي مناسب على ذلك.

في عقد الخمسينات كان الفساد واسع النطاق في سنغافورة، وكان قسم الجمارك والضرائب فيها أحد مواقعه المشهورة. وكان تخليص الجمارك ينطوي بصورة روتينية على تقديم النفح النقدي (أو منح البقشيش). أما الواردات الكبيرة الحجم فقد كانت تتطلب في العادة رشوة كبيرة جداً. وفي الكثير من المناسبات كانت البضائع غير المشروعة تدخل الى البلاد تحت سمع وبصر المفتشين الفاسدين الذين كان يروق لهم ذلك.

أما اليوم فالموقف مختلف كثيراً. فسنغافورة معترف بها على نطاق واسع كحكومة نقية بصورة ناجحة لا يوجد فيها سوى القليل من الفساد. ووفقاً للمعايير الغربية، فإن تطبيق القوانين فيها صارمٌ بصورة تكاد تكون مضحكة: فقد جرت مؤخراً حملة لمنع سائقي سيارات الأجرة من قبول البقشيش. وتقوم السياسات العامة بالسيطرة على معظم الفساد في الحكومة، بما في ذلك قسم الجمارك والضرائب.

ويعرض هذا الفصل دراسة حالة أكثر تخطيطاً واختصاراً من دراسة حالة اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ، غير أن الكثيرمن العوامل التي ذكرت بالنسبة لهونغ كونغ تفسر نجاح سنغافورة في محاربة الفساد. كما تقدم دراسة الحالة هذه مزيداً من التطبيقات لاطار العمل الخاص بمكافحة الفساد الذي وصفناه في الفصل الثالث.

الفساد في أعمال الجمارك

تتيح مكاتب الجمارك في شتى انحاء العالم فرصاً عديدة للرشوة. فقد يرغب الزبون في تخليص بضائعه من الجمارك بأسرع من المعتاد ويقدم لتحقيق ذلك «نقوداً سريعة». وهذه النقود تنجز خدمة مشروعة ولكن بأسرع مما هو طبيعي. وعلى سبيل المثال حكم على موظَّفَين سنغافوريين عام ١٩٧٦ لتلقيهما رشوة مقابل عدم التدقيق في الواردات حتى يتم تسهيل التخليص من الجمارك.

وهناك أمثلة أخرى من الفساد في مكاتب الجمارك تنطوي على دفعات مالية مقابل خدمات غير مشروعة. وعلى سبيل المثال فقد يقوم زبون بدفع مبلغ من المال لموظفي الجمارك مقابل دفع معدل رسوم أقل على وارداته. ولدى مفتشي الجمارك بعض القدرة على التصرف، كما أن نظام الابلاغ عن العمليات ليس نظاماً مثالياً. فقد يستطيع زبون أن يدفع رشوة ليستطيع دفع رسوم أكثر ملاءمة له، أو قد يهدد مفتش جمارك بتحديد نسبة عالية جداً من الرسوم مالم تدفع له رشوة. وعلى سبيل المثال، طرد موظف جمارك سنغافوري عام ١٩٧٣ تقاضى رشوة لأنه لم يتقاضَ أية رسوم على شحنة من الملابس كان ينبغي دفع رسوم عليها في مطار سنغافورة.

كذلك قد يشتمل الفساد على استيراد بضائع غير مشروعة. فمقابل الرشوة قد يسمح موظفو الجمارك بدخول واردات غير مشروعة الى داخل البلاد. فالأفلام وأشرطة الفيديو والمجلات الإباحية تجلب مكافئات عالية في سنغافورة التي تتمسك بأهداب الأخلاق الفاضلة. كذلك فإن أسعار الأسلحة النارية والمتفجرات عالية. ولأن بيع مواد الإدمان والمخدرات يمكن أن تجلب أرباحاً طائلة فإن الكثيرين من المهربين يغامرون بأرواحهم عبر الممرات والمعابر. (ومعروف أن الإتجار بالمخدرات عقوبته الاعدام). ففي عام ١٩٧٣، جرى تغريم أحد موظفي الجمارك لحيازته على حبوب إم إكس، يفترض أنها كانت جزءاً من الرشوة التي تقاضاها مقابل السماح بإدخال شحنة من تلك الحبوب الى داخل البلاد. ولو كانت تلك الحبوب من النوع المخدر فإن العقوبة كان من الممكن أن تكون أقسى من ذلك بكثير.

وفي بعض الأحيان تلعب الدفعات النقدية الفاسدة دوراً في تهريب البضائع المشروعة

التي يتوجب دفع رسوم عليها الى داخل سنغافورة. ففي عام ١٩٧٤، على سبيل المثال، جرى حبس موظف جمارك لقبوله رشوة صغيرة مقابل السماح لأحد ربابنة السفن بإنزال بضائع محتجزة.

وثمة نوع آخر من الفساد يحدث عندما يجري التأثير على التحريات عن طريق الرشوة. ففي احدى الادعاءات التي لم تنجح، عام ١٩٧٣، زعمت السلطات أن مسؤولاً من المستوى المتوسط من موظفي التحريات طلب وتقاضى رشوة من أحد التجار لم يكن قد قام بدفع الرسوم على شحنة من الصداري المستوردة. وفي أثناء الاستجواب وجّهت تهمة الى موظف آخر لأنه لم يقم بتحصيل الضرائب في بادىء الأمر.

وليست كل حالات الفساد تتعلق بالواردات. فالذين يقومون بتقطير السّمسو (مادة مسكرة من الأرز المقطّر) بصورة غير مشروعة والذين يديرون أوكار الأفيون والمقاهي التي تبيع الخمور بدون ترخيص قد يكونون على استعداد لدفع الرشوة مقابل الحماية من مضايقات وغارات موظفي إدارة الجمارك والضرائب. وعلى سبيل المثال ففي عام ١٩٦٦ حكم على أحد الموظفين بالسجن لمدة ثمانية عشر شهراً لأنه تقاضى رشوة مالية من صاحب وكر للأفيون. وفي عام ١٩٧٢، عوقب أحد الموظفين لأنه طالب بدفعة مالية من متجر كان يبيع المشروبات الكحولية بدون ترخيص.

وتحدث هذه الأنواع المختلفة من الفساد في مواقع مختلفة - على سبيل المثال، المعابر العادية للتجارة الواردة والسفر، وفي المناطق السكنية والتجارية، وفي المحاكم. ويشترك فيها مختلف أقسام الجمارك والضرائب، وقد يتورط فيها الموظفون الصغار والكبار على حد سواء وفق نوع الفساد في كل حالة.

المشهد (المكان والزمان)

سنغافورة هي مدينة – دولة بحد ذاتها تبلغ مساحتها ٢٣٩ ميلاً مربعاً (٦١٨ كيلومتراً مربعاً) وصل عدد سكانها في عام ١٩٨٣ الى ٢٫٥ مليون نسمة. ومنذ عام ١٩٥٩ والبلاد تدار من قبل حكومة لي كوان يو، رئيس الوزراء الذي أدى حكمه الصارم، بين أمور أخرى، الى اكتساب سنغافورة سمعتها كبلد لا مكان فيه لازدهار الفساد.

ومنذ إنشاء دائرة الجمارك والضرائب في عام ١٩١٠، والتي كانت تعرف في ذلك الوقت باسم دائرة الاحتكارات، جرت تحولات كبيرة على الدور الذي تقوم به وكذلك على بنيتها التنظيمية. وفي بداية عهدها، كانت مهمتها تقتصر على تحصيل ريع الحكومة من الأفيون والمشروبات الروحية. أما بالنسبة للبضائع الأخرى فقد كانت سنغافورة سوقاً حرّة.

وبعد حصولها على الاستقلال، في عام ١٩٥٩، قامت سنغافورة بتطبيق تعرفة حمائية في نفس الوقت الذي أقامت فيه مناطق تجارية حرّة لتسهيل تجارة توزيع السلع. وأصبحت دائرة الجمارك والضرائب مسؤولة عن تحصيل التعرفة الحمائية. وعند الاندماج مع ماليزيا عام ١٩٦٣، تغيرت مرة أخرى رسوم الواردات وتغيّرت كذلك مسؤوليات الدائرة. وانطوى الانفصال عن ماليزيا عام ١٩٦٥، بين أمور أخرى، على فرض رسوم على البضائع الواردة من ماليزيا نفسها.

ومنذ عام ١٩٧٢، أدى التخفيض على ضرائب الواردات الى تخفيف أعباء هذه الدائرة. فقد أخذت الحكومة بإزالة الرسوم والقيود على الواردات من السلع المصنّعة وبذلك خرجت العديد من الصناعات المحمية عن وضعها «كصناعات رائدة».

وحتى في الموانئ الحرة نسبياً فإن دائرة الجمارك والضرائب لا تكون بدون عمل. وتقوم سنغافورة بوضع القيود على التجارة لأسباب عديدة:

* **الناحية الأخلاقية** : فالمواد الإباحية - المطلوبة بكثافة في سنغافورة - يمنع دخولها.

* **الناحية الأمنية** : هناك قيود على استيراد الأسلحة النارية والمتفجرات والألعاب النارية. كما يمنع دخول المطبوعات الهدامة.

* **حماية الصناعات الرائدة:** تحاول الحكومة تشجيع الصناعات الاستراتيجية مثل الإلكترونيات وبرامج الحاسوب من خلال وضع قيود على الواردات وفرض التعرفة الجمركية.

* **ضرائب الاستهلاك:** تفرض رسوم على البترول والمشروبات الروحية والتبغ وبعض الكماليات، كما تفرض ضرائب على بعض الواردات الأخرى مثل السيارات بسبب الازدحام الخارجي.

جدول رقم (٣): اسهام دوائر الجمارك والضرائب في دخل الحكومات في الشرق الأقصى في عام ١٩٨٠

الدولة	٪
تايلاند	٧٥
سريلانكا	٦٦
ماليزيا	٥٣
بنغلادش	٤٥
الهند	٣٨
بابوا غينيا الجديدة	٣٢
الفلبين	٢٧
تايوان	٢٤
استراليا	٢٢
هونغ كونغ	١٨
كوريا الجنوبية	١٨
نيوزيلندة	١٦
سنغافورة	١٤
اندونيسيا	١٠*
اليابان	٣

SOURCE: *Far Eastern Economic Review Yearbook, 1981*

* ٩ر٦٠ بالمائة من دخل الحكومة الاندونيسية جاء من صناعة النفط

في عام ١٩٨٠ أسهمت دائرة الجمارك والضرائب بنسبة ٥ر١٤ بالمائة من الدخل الاجمالي للحكومة الذي بلغ ٣٥ر٢ بليون دولار أمريكي أي ٣٥٠ مليون دولار. وكما يوضح جدول رقم (٣) أعلاه فإن هذه النسبة منخفضة الى حدٍ كبير وفقاً للمعايير الاسيوية. وأسهمت ثلاث من السلع — البترول والتبغ والمشروبات الروحية — بما يقرب من ربع ايرادات الدائرة لكل من هذه السلع. أما الربع الباقي فقد تم الحصول عليه من الضرائب المفروضة على

السُكَّر وأماكن الترفيه المحلية وتأجير الأفلام والتراخيص والضرائب على تأجير المخازن وغير ذلك. وبلغ عدد السلع الخاضعة للرسوم أقل من ثلاثين سلعة.

وفي العام التالي (١٩٨١) بلغ عدد العاملين في دائرة الجمارك والضرائب حوالي ١٨٠٠ موظف. وأكثر من ٨٠ بالمائة بقليل من هؤلاء كانوا يلبسون الزي الرسمي ومصنَّفين في الشعبتين الثالثة والرابعة من الخدمة المدنية، وهي من الشعب ذات المستوى الأدنى. أما الهيئة الاستشارية والأفراد العاملون في مجال البحث والتحري فكانوا مصنّفين في الشعبة الثانية ويمثلون حوالي ١٥ بالمائة من مجموع العاملين في الدائرة، ولم يكن سوى حوالي إثنين بالمائة فقط مصنّفين في الشعبة الأولى. ويتناقض توزيع العاملين في الدائرة على هذا النحو تناقضاً حاداً مع توزيع أفراد قوة شرطة سنغافورة البالغ عددهم ١٠ آلاف فرد، حيث كان ١٢ بالمائة منهم مصنّفين في الشعبة الأولى وأدنى الأفراد رتبة كان يصنّف في الشعبة الثالثة. وزيادة على ذلك كانت دائرة الجمارك والضرائب قد قامت بتجنيد عدد من المتقدمين المثقفين الشباب للترشيح إلى رتب عليا نسبياً. وأدى هذا الإجراء الى قيام وضع أصبح فيه أفراد ذوو خبرة طويلة أقل ثقافة يعملون تحت إمرة ضباط صغار، مما أدى الى خلق مشاكل تتعلق بالروح المعنوية.

وقد كانت الدائرة مقسمة الى ثمانية فروع:

١. **الدخل** : تصنيف الرسوم وتخصيص التصاريح وتثمين سلع معينة.

٢. **الخاص** : تحري وملاحقة عمليات التهريب والتلاعب بالعائدات؛ وكذلك التوصية باتخاذ الاجراءات الوقائية المناسبة.

٣. **الإدارة** : الأفراد والتدريب والنقل ومشاريع التطوير بالإدارة.

٤. **الوقائي** : برمجة الاجراءات الخاصة بمنع التهرب من دفع الرسوم.

٥. **المراقبة**: الإشراف على الأقسام المسؤولة عن التخزين وضرائب الرسوم والاعفاءات، والبترول.

٦. **التعزيزات** : حراسة البضائع المصادرة والتخلص منها وبيعها وكذلك الاشراف على الأقسام الخاصة بالمراقبة على الراديو والمطارات.

٧. **التفتيش** : الاشراف على التراخيص ورسوم دور الترفيه وضرائب استئجار الأفلام واجراء البحوث حول الاستخبارات التجارية.

٨. **الواجبات الخاصة** : مراقبة الموانئ والاستخبارات عن الجمارك.

وعلى المستويات الأدنى كان هناك التخصص وفق المناطق، ولكن كانت الوظائف تميل الى التداخل فيما بينها.

تطهير الفساد

هناك عدة سياسات تعتبر مسؤولة عن إحداث تحوّل مثير في الفساد في دائرة الجمارك والضرائب.

وكانت إحدى أهم هذه السياسات خارج نطاق الدائرة، والمقصود بذلك هو انشاء مكتب تحري الممارسات الفاسدة، الشبيه السنغافوري للّجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ. والحقيقة هي أن مكتب تحري الممارسات الفاسدة (سنشير له باسم المكتب) كان قد أنشئ في أوائل الخمسينات، قبل تأسيس اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد بوقت طويل. وقد درست هونغ كونغ المكتب من خلال رحلة نظّمت عام ١٩٦٨ للنظر في سياسات مكافحة الفساد. والمكتب أصغر بكثير من اللجنة المستقلة، ويضم عدداً أقل من مائة موظف (مقارنة بحوالي ١٢٠٠ موظف في اللجنة المستقلة). ولكنّ المكتب، أيضاً، كانت له سلطات استثنائية. وفي هذا الصدد تجدر الإشارة الخاصة الى عدد من ملامح قانون منع الفساد الصارم الصادر في سنغافورة عام ١٩٦٠:

* البند ١٧ يخوّل المدعي العام بتفويض كبار الموظفين بتحري أي بنك أو أسهم أو شراء أو حساب مصاريف أو صندوق حفظ الأمانات، كما يتطلب هذا البند من الأفراد الكشف عن أية وثائق أو احضارها عند الطلب.

* البند ١٩ يخوّل المدعي العام بفحص سجلات زوجة الموظف أو أطفاله أو أي شخص يُعتقد بأنه وصيّ أو وكيل له، وبأخذ نسخ من هذه السجلات. ويمكن للنائب العام تخويل هذه الصلاحيات للموظفين الكبار الآخرين.

* البند ٢٠ يوسع هذه الصلاحيات للطلب من الأفراد تقديم بيانات محلَّفة (مصدَّقة) حول الممتلكات أو الأموال التي أرسلت خارج سنغافورة. كما يخوّل فحص وثائق ضريبة الدخل والسجلات التي يحتفظ بها القطاع العام والبنوك.

وسنغافورة، كمجتمع من المجتمعات، تمتاز بوفرة السجلات التي يحتفظ بها وكلها مفتوحة لتحريات مكتب تحري الممارسات الفاسدة. وعلى سبيل المثال، فإن ملكية المنازل والسيارات وغير ذلك من الممتلكات كلها محفوظة في سجلات يجري فحصها بسهولة من قبل الباحثين. فلو حصل واشترى موظف عام أية ممتلكات غالية الثمن، فإن هذه المعلومة ترسل الى الوكالة المختصة. وفي بعض الأحيان يتردد المفتشون على مراكز السباق ويراقبون موظفي الحكومة الذين قد يقومون بالمراهنة. وهناك اجراء حديث نسبياً ينبغي على الرسميين في الحكومة بمقتضاه أن يتقدموا بتقرير مرة كل عامين يعلنون فيه عن ممتلكاتهم. وزيادة على ذلك فإن سنغافورة بلد صغير جداً الى الحد الذي تصل فيه الإشاعات حول الفساد ومظاهر الثراء الذي لا مبرر له الى مسامع السلطات وتثير انتباهها.

ولمكتب تحري الممارسات الفاسدة شهرة بأنه دقيق بكل ما تحمله الكلمة من معنى وعلى كفاءة عالية الى حد أن مجرد ذكر أن المكتب يقوم بتحري أحوال أحد الموظفين من شأنه أن يثير المخاوف والقلق عند الآخرين. وتبين الحالات التي حظيت بالدعاية الكبيرة أن المكتب قد أظهر مرات عديدة أن لديه من الثقل السياسي ما يكفي لمعاقبة – على حدٍ سواء – «الأسماك الكبيرة» التي تمارس الفساد والذي يقبلون الرشاوى حتى لو كانت دولاراً واحداً وقد استطاع أن يلاحق قضائياً بنجاح وزير دولة ومحامين وجراحين لامعين وعدد كبير من المحاسبين ووافدين ومن السنغافوريين وعمال في أسفل سلّم العمالة في الخدمات البريدية وأقسام جمع النفايات. وعلى صغر مكتب تحري الممارسات الفاسدة إلا أنه ينسب له فضل كبير في ردع الفساد في مختلف أجهزة الحكومة – بما في ذلك دائرة الجمارك والرسوم.

غير أن هذه الدائرة نفسها قد قامت بتأسيس اجراءاتها الخاصة لكبح الفساد. ويمكن تحليل هذه الاجراءات بصورة مفيدة على ضوء اطار العمل الوارد ذكره في الفصل الثالث.

تغيير المكافئات والجزاءات

أصبحت عملية الكشف عن النشاطات الفاسدة تستحق العناء المبذول في سبيلها. وبالنسبة للضباط ذوي الرتب الدنيا، أصبحت المكافئات المالية والتوصيات وزيادة فرص الترقية من نصيب اولئك الذين يرفضون الرشوة ويمسكون بالزبون متلبساً. أما كبار الضباط منهم فلا يتلقون، في العادة، مكافئات مالية، وعليهم أن يكتفوا بالمكافئة المعنوية، مثل الشهرة الحميدة المفضلة. وعلى سبيل المثال فقد حظي ضابط شرطة عام ١٩٨٠ بالثناء العاطر على رؤوس الأشهاد في المحكمة لرفضه قبول رشوة بلغت (١٥) ألف دولار أمريكي. والأبلغ من ذلك، على أية حال، هو أن ضابطاً كبيراً آخر رفض في عام ١٩٦٥ قبول رشوة مقدارها ٥٠٠ ألف دولار ولم يكن بالإمكان تسميته نظراً للطبيعة الحسّاسة للعمل الذي طلب منه. ومن المفترض أنه حصل على ترقية فيما بعد.

أما الجزاءات فتتفاوت كثيراً. إذ أن لدى المديرين سلطة كبيرة لايقاع العقوبات. ونظام الخدمة المدنية ينطوي على عدد من القوانين للتعامل مع السلوك غير المشروع. أما القانون الخاص الذي يحكم عمل دائرة الجمارك والضرائب فهو قانون الخدمة العامة – لوائح ضباط الجمارك (اجراءات الانضباط – تحديد الاختصاصات) لعام ١٩٦٢. فقد تضغط الحكومة على ضابط كي يستقيل، ولكنها لا تستطيع طرده بدون محاكمة، ولكنها تستطيع على أية حال فرض عقوبات إدارية تؤثر على فرص الترقية. وعلى سبيل المثال فحتى لو برّئت ساحة متّهم من قبل المحكمة فقد يقع مع ذلك تحت العقاب الاداري إذا كان في تصرفه ما يخرق القانون. وتشمل الجزاءات فقدان الراتب التقاعدي أو الطرد من الخدمة أو التقاعد على راتب تقاعدي مخفض كثيراً. وبصورة غير رسمية أكثر، فإن فرص الترقية قد تصبح محدودة، ويمكن اخبار الضابط المعني بذلك.

وقد يواجه الموظف الاتهام في المحكمة. وتنظر السلطة القضائية نظرة خطيرة للفساد في صفوف الموظفين العامين والأحكام التي اتخذت كانت قاسية في الغالب، وعادة ما اشتملت

الغرامة والسجن معاً.

ولا يقتصر الأمر على انزال العقوبة بالفاسدين، بل يصل الى أعناق المشرفين كذلك. فنظام المساءلة في الدوائر يجعل المشرفين مسؤولين عن سوء تصرف مرؤوسيهم. ويقال إن سلسلة المسؤولية تؤدي الى يقظة أكثر واشراف أكثر إحكاماً.

وتجعل الحكومة فقدان الوظيفة نتيجة للسلوك الفاسد أمراً باهظ الثمن من ناحيتين: الأولى أن الحكومة تطلع أصحاب العمل الذين قد يعمل لحسابهم الموظف المدان في المستقبل على المعلومات الخاصة به سواء كان أصحاب العمل هؤلاء في القطاع العام أو الخاص. وينتج عن هذا حجب ضد أو فيتو على قبول الموظف في عمل جديد. والثانية أن نظام المكافأة الحكومية للخدمة الطويلة وسياستها الخاصة بالتقاعد جذابة الى الحد الذي يغري معظم الموظفين بالبقاء في دائرة الجمارك والضرائب مدة طويلة نسبياً.

جمع المعلومات

تثير مراقبة النشاطات الفاسدة المحتملة فرصة اكتشاف مثل هذه النشاطات ومعاقبتها. وعلى سبيل المثال، فإن على العاملين قبل أن يتسلموا أعمالهم في كل يوم من الأيام أن يقوموا بتسجيل ما بحوزتهم من المبالغ النقدية الصغيرة وكذلك تسجيل حاجياتهم الخاصة. وهذا الاجراء يُسهِّل عملية الفحص الفوري. ويفترض أن الموظف قد تقاضى رشوة إذا وجد بحوزته مبلغ من المال أكبر من المبلغ الذي قام بتسجيله (في أول النهار). وليس من الضروري في هذه الحالة ضبط عملية الرشوة أثناء حدوثها. ويعتقد أن هذه السياسة فعالة بصورة خاصة في كبح جماح الفساد البسيط عند نقاط العبور. ففي عام ١٩٧٨، على سبيل المثال، ألقي القبض على موظف لحيازته مبلغاً لم يعلن عنه: فقد وجد أنه كان يتقاضى رشوة صغيرة من سائق شاحنة مقابل إنهاء معاملته بسرعة.

كما تقوم الدائرة باستخدام نظام مفصَّل للإبلاغ (اعداد التقارير) والمساءلة، والقيام بعمليات الفحص المفاجئ والملاحظة الدقيقة. وتجرى عمليات الفحص المفاجئ لعمل الموظفين داخل الدائرة وخارجها ـ مما يكلف ثمناً معنوياً باهظاً. ففي عام ١٩٧٣، قام ٢٠٠ موظف جمارك بقسم الميناء بالاحتجاج من خلال نقابتهم لقيام ضباط مكتب تحري الممارسات

الفاسدة بتفتيشهم، وأن ذلك قد تم، في بعض الأحيان، على رؤوس الأشهاد.

وأخيراً فإن الدائرة تسعى للحصول على المعلومات من الجمهور ومن مجتمع رجال الأعمال. ويعقد أعضاء في البرلمان جلسات اسبوعية تحت شعار «مقابلة الجمهور»، والتي من شأنها أن تزيد من احتمال اكتشاف بعض أنواع الفساد. كما يطلب من قطاع رجال الأعمال الابلاغ عن طلبات الرشوة.

إعادة بناء العلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون

انطوت عملية اعادة البناء هذه على أربعة انواع من تغيير السياسات. الأول هو أنه لما قامت سنغافورة بتخفيض عدد البضائع التي يتوجب دفع الرسوم عنها، فإنها بذلك قد خفضت من عدد الزبائن الذين يرغبون في تقديم الدفعات المالية لوكلاء بالإدارة مقابل القيام بالخدمات غير المشروعة. والسماح رسمياً لسلعة ما بالدخول إلى البلاد بدون رسوم شبيه بخروج وكالة الجمارك من السوق الخاص بتلك السلعة، وبذلك تكون قد قضت على مصدر من مصادر الفساد في القطاع العام.

والتغيير البنيوي الثاني يتعلق بقدرة الموظف على حرية التصرف. فقد أصبح للرسميين في المستوى الأدنى قدرة على التصرف أقل من ذي قبل، رغم أن عمل موظف الجمارك ينطوي على قدرٍ من ذلك بالضرورة. وعلى سبيل المثال فإن الموظف الذي يعمل على نقطة جمارك ما لديه حرية التصرف في اختيار مَن وما الذي يقوم بالتدقيق فيه. وهو مقيد بنسبة، عادة ما تكون خمسة بالمائة في المطار وأقل من ذلك العدد خلال ساعات الذروة. أما نسب الضرائب وفئاتها فلا مجال فيها لحرية التصرف رغم أن ضباط الجمارك لديهم بعض التصرف في تقدير قيمة سلع معينة.

وحرية التصرف مقيدة باحتمال اجراء مراجعة لعمل موظف جمارك ما من قبل الجهات الأعلى منه في المؤسسة. وعلى سبيل المثال فإن الموظف الذي يقوم بفحص الحمولات أو المركبات المغادرة لمنطقة التجارة الحرّة لديه الصلاحية لتقرير أي الحمولات يرى ضرورة تفتيشها. ولكن إذا وجد، في عمله، أن هناك بضائع غير مشروعة قد دخلت البلاد أو جرى تهرب من الضرائب، فإن القضية تحال الى الموظفين الأعلى رتبة والى الباحثين. وفي حالة

الإغارة على الأماكن والحاويات التي يشتبه أنها تحتوي على بضائع مهرّبة، فإن لدى الباحثين حدوداً معقولة من القدرة على التصرف من أجل جمع الأدلة وتقرير من سيجري استجوابه، ولكن ومرة أخرى لا ننسى أن هناك مراجعات هرمية البنية وفحص فوري في بعض الأحيان. وأخيراً فإن لدى المسؤولين الأعلى رتباً القدرة على التصرف بشأن اغلاق ملف قضية دون اللجوء الى المحاكمة أو تصنيفها على أساس أنها فعلة أقل خطورة. وبدون ذلك فإن تعقب القضايا الصغيرة قد يطغى على عمل الباحثين ومكتب المدّعي العام والمحاكم. ولكن في مثل هذه الحالات أيضاً فإن اجراءات المراقبة الداخلية والمراجعات الهرمية تساعد على كبح جماح الأعمال السيئة المحتملة.

والإجراء البنيوي الثالث يتعلق بعلاقة الوكلاء (الوكيلات) بالزبائن. ففي معظم الظروف يعمل الرسميون من المستويات الأدنى كلٌ اثنين معاً. ومع أن هذا يؤدي الى زيادة التكاليف إلا أنه يعني أيضاً الحد من الاتصال المنفرد بين الوكيلة والزبون. وغالباً ما تحدث تنقلات بين العاملين، فيما عدا بين الموظفين من الرتب الأدنى ممن لديهم مهارات فنية تخصصية – على سبيل المثال سائقي القوارب – . ومثل هذه السياسات تجعل من الصعب تطوير علاقات شخصية فاسدة بين وكلاء وزبائن محددين.

ورابعاً، فإن دائرة التدقيق في سنغافورة تقوم بفحص الادارة المالية لكل قسم في الحكومة وتقوم بالابلاغ عن النتائج التي تتوصل إليها الى البرلمان. ويقوم باحثو الدائرة بابراز نقاط الضعف، ويقدمون توصيات بشأنها، تتعلّق بأنظمة المراقبة القائمة وضبط الاجراءات. (وهذه النشاطات تشبه من عدة نواحي «تقويم القابلية للفساد» التي نوقشت في الفصل الثالث، وقريبة من جهود قسم الوقاية من الفساد في هونغ كونغ). وبعد ذلك تقوم اللجنة البرلمانية للمحاسبة العامة باستجواب الموظفين الذين تكون وكالاتهم قد جاء ذكرها في معرض السوء. وهذه الاجراءات تبقي مختلف الدوائر على أتم يقظة، كما تدخل لاعبين آخرين في العلاقة بين الرئيس والوكيلة في دائرة الجمارك والضرائب.

تغيير الميول والمواقف تجاه الفساد

لم تؤكد دائرة الجمارك والضرائب على رفع التكلفة المعنوية. ومع ذلك فإن بعض

أعمالها تدخل في هذا الباب. وعلى سبيل المثال، ففي عام ١٩٧٤ أرسل مراقب الجمارك رسالة الى مجتمع أصحاب الأعمال، يحثهم فيها على اليقظة حتى لا يقوم الموظفون بالرشوة مهما صغر شأنها. و «البقشيش» الذي يعطى لتسهيل حركة الشحنات، سيتم اعتباره «سبلاً خاطئة للتعبير عن حسن النية».

المناقشة

قد يظن المرء أن الفساد في مكتب جمارك لا يعدو كونه رشاوى صغيرة غير ضارة نسبياً على «المستوى الحدودي» بين الموظفين الصغار ومجموعة عشوائية من الجمهور العام. لكن الفساد يحدث نتيجة للرغبة في التصرف من الجانبين. فالمواطنون قد يقدرون بضائعهم بأقل من قيمتها الحقيقية (حتى يدفعوا جمارك أقل) بينما يقوم موظفو الجمارك الفاسدون باستخدام قدرتهم على التصرف لتقدير البضائع بأقل من قيمتها أو وضعها في فئات جمركية ذات رسوم أقل مقابل الرشوة. والكثير من مثل هذا التصرف من الأمور الحتمية، والفساد صغير الحجم في هذا المجال قد لا يكون هو أكثر أنواع الفساد ضرراً، الذي يصادفه المرء في الدول النامية.

لكن هناك أنواع من الفساد أكثر ضرراً توجد في مكاتب الجمارك. فالتجار الكبار وموظفو الجمارك في المستوى المتوسط قد تكون لهم اتصالات متكررة تفضي الى النقود السريعة والابتزاز ونسب التعرفة الاحتيالية. فقد يجري وضع تقديرات للبضائع المستوردة وتصنيفها كفئات ذات ضريبة أقل أو «يجري التغاضي» عنها. والخسائر التي تتعرض لها الحكومة في دخلها قد تصل الى نسبة ٥٠ بالمائة. وقد ينطوي الأمر على تهريب سلع ضارة اجتماعياً كالمخدرات والأسلحة. كذلك إذا كانت مسؤولية مكتب الجمارك تمتد لتشمل بعض التراخيص المحلية وضرائب الرسوم ـ كما هي الحال بالنسبة لفرع التفتيش في دائرة الجمارك والضرائب في سنغافورة، فقد يكون الموظفون المسؤولون على استعداد للمضايقة وقبول الرشاوى مقابل التغاضي عن المخالفات.

كذلك فإن أحد أسباب الفساد تعود لتجنب التأخير في التخليص الجمركي. فقد يكون ثمن تأخير البضائع في الجمارك ثمناً باهظاً وخاصة بالنسبة للبضائع القابلة للتلف أو البضائع

الحيوية للمشاريع التي يجب أن تنجز بحلول تاريخ محدد. فإذا كان الفساد موجوداً لتسريع عملية التخليص الجمركي، فإن الحكومة عندها قد تود أن تحضّ على اتخاذ نوعين من السياسات: تسريع أداء الخدمات (للجمهور) عن طريق زيادة الموارد اللازمة لذلك أو عن طريق تحسين الأساليب الادارية، والنوع الثاني أن تدفع لموظفي الجمارك رواتب عالية لدرجة تكفي لأن يصبح ابتزاز النقود السريعة أمراً غير «ضروري». وبدون هذه الخطوة فإن مجرد اتخاذ الاجراءات الصارمة ضد النقود السريعة غير المشروعة قد لا يكون له إلا القليل من الفوائد الاجتماعية(١).

إن الرسوم التي تفرض على الواردات لها، في العادة، أسباب وجيهة، ولكنها تفرض أيضاً تكاليف غالباً ما يتم التغاضي عنها. فإذا كان فرض الرسوم يعني تأخير التخليص من الجمارك، فإنها ستسبب خسارة كبيرة للأفراد. وإذا كان هذا التأخير يفتح الباب لفرص التحايل على القانون أو غير ذلك من أشكال الفساد، فإن المدخولات المفترض تحصيلها من الرسوم قد تكون أقل كثيراً من ذلك الثمن، أو توزع بصورة مغايرة لما يظن المخططون أنه نموذج لاقتصاد مثالي. وبعبارة أخرى، فإن توجه سنغافورة نحو التحول الى ميناء حر هو أيضاً توجه في اتجاه محاربة الفساد والعجز البيروقراطي. (والشيء ذاته يمكن أن يقال عن الضرائب. فأنظمة الضريبة الأبسط والتي تشتمل على عدد محدود من البنود ستميل الى تخفيض الفساد والتهرب).

وكما هي الحال بالنسبة لفساد الشرطة في هونغ كونغ، فقد اعتمد النجاح في محاربة الفساد في سنغافورة على وكالة مكافحة فساد خارجية. ولكننا أكدنا أن دائرة الجمارك والضرائب ذاتها قد قامت بعدد من الاجراءات الخاصة بها للسيطرة على الفساد. ويمكن دراسة هذه الاجراءات بصورة مفيدة جنباً الى جنب مع اطار العمل الذي وصفناه في الفصل الثالث. فقد أدخلت التعديلات على الجزاءات والمكافئات للتقليل من الفساد. والكثير من الاجراءات المضادة للفساد يقع ضمن فئة جمع المعلومات عن الوكلاء وتحليلها. وأدخلت تعديلات أيضاً على بنية العلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون. ولما كان «من المستحيل فعلاً تجنب اعطاء صلاحيات احتكارية للاداريين في المستوى الأدنى مثل رجال الشرطة أو مفتشي الاسكان أو الحبوب أو اللحوم أو غير ذلك(٢) أو لموظفي الجمارك، فقد قامت دائرة الجمارك والضرائب

بالحد من قدرة هؤلاء الموظفين على التصرف عن طريق القوانين الجديدة والمراجعات الهرمية والتفتيش المفاجئ.

ونجاح هونغ كونغ وسنغافورة في السيطرة على الفساد ينطوي على عوامل مشتركة. فقد خوّلت حكومتا البلدين بالقيام بنشاطات جمع معلومات مثيرة. وكان يمكن تقصي السجلات المالية للرسميين وعائلاتهم بكل حرية. وإذا كان لهؤلاء الرسميين «ممتلكات لا يمكن تفسير مصادرها» فإنه كان لزاماً عليهم أن يقدموا الدليل على أنهم قد اكتسبوا هذه الممتلكات بالطرق المشروعة. وهكذا، فإن الحكومة لم تقم باتخاذ الاجراءات الخاصة باكتشاف الفساد فحسب ـ على سبيل المثال : الاشراف والمراقبة والعمل السري وشكاوى المواطنين والتفتيش المفاجىء ـ بل قامت بجمع المعلومات لاكتشاف **نتائج** الفساد ـ أي «الممتلكات التي لا يمكن تفسير مصادرها». وبانتقال عبء اقامة البرهان الى كاهل الموظف، فإن هذا النوع من المعلومات قد يزيد من فرص القاء القبض على الفاسدين ومعاقبتهم. وبهذا يتم ردع الفساد.

والدور الذي قام به مكتب تحري الممارسات الفاسدة (في سنغافورة) شبيه بالدور الذي لعبته اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد (في هونغ كونغ). فقد كان المكتب مستقلاً و «أطهر من الطهر» ، وعلى كفاءة فنية، وله قوة سياسية ومسلح بترسانة قانونية وبحثية كاملة. ولما كان المكتب يفتقر الى الأقسام الكبيرة التي كانت متاحة للّجنة المستقلة، المكرسة لمنع الفساد والعلاقات مع المجتمع، فإنه كان من الطبيعي أن يكون أصغر حجماً. كذلك فإن السنغافوريين أنفسهم قاموا بتطهير الفساد بدون استيراد الموظفين البريطانيين لاستلام المناصب العليا في جهود مكافحة الفساد. فالاجانب ليسوا بالضرورة عنصراً أساسياً.

وثمة نقطة أخيرة في المقارنة ينبغي التأكيد عليها: إن مثل هذه الجهود المضنية الموجهة ضد الفساد لها ثمن مالي ومعنوي باهظ، فضلاً عن احتمال اساءة الاستخدام. ومع ذلك منحت الحكومتان لوكالة محاربة الفساد في كل منهما سلطات مروِّعة. أما وأن الوكالتين المعنيتين لم تقوما باساءة استخدام هذه الصلاحيات فهذا أمر مشجع، واستحقاق جدارة على جبين العاملين فيهما وزعامة البلدين وشعبيهما[٣]. غير أن الكثير من الحكومات تحجم عن اعطاء أية هيئة مثل هذه الاستقلالية ومثل هذه السلطة. والخشية، بطبيعة الحال، هي من العودة

الى جولة جديدة من الفساد تكون أكثر عمقاً وخطورة. لكن قصتي نجاح هونغ كونغ وسنغافورة تظهران أن الفساد المستوطن يمكن السيطرة عليه حقيقة، إن لم يكن بالإمكان القضاء عليه تماماً.

1. In 1977, Indonesian officials tried to eradicate this sort of corruption in the customs bureau, without taking the positive steps I mentioned. The result was "widespread delays," which "led the finance minister to appeal publicly for a speed-up" (Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* [New York: Academic Press, 1978], 90n).

2. Ibid., 88.

3. Recent proposals in Hong Kong to fight organized crime – including expanding the investigative powers of the police and depriving certain suspects of specified legal privileges – have excited the opposition of civil rights activists. One worry is that such measures could easily be misused after the transfer of power to the People's Republic of China. "At a time we should be protecting civil liberties, we're talking about limiting them," complained a prominent lawyer (Patrick L. Smith, "Hong Kong Crime Clampdown Raises Fears for Human Rights," *International Herald Tribune*, 18–19 July 1986, 2).

٦ الفســـاد عنـــد تصادم الثقافات

في بعض الأحيان يخترق الفساد الحدود القومية عندما تقوم الشركات بتقديم الرشاوى للرسميين المحليين أو يجري ابتزازهم على يد هؤلاء الرسميين أو قد يحدث الأمران معاً.وتستخدم حكومة ما حيلاً غير مشروعة كي تتواطأ حكومة أخرى معها. بل إن هانز مورغنثاو، العالم السياسي، يصف المعونة الأجنبية بأنها أكثر قليلاً من كونها رشوة ما بين الشعوب.

وعندما ينتمي الرئيس (في نموذج الرئيس والوكيلة والزبون) إلى ثقافة أخرى، تبرز مشاكل جديدة. فقد تنقص الرئيس السلطة لتحديد أو معاقبة الوكلاء المخطئين من بلاد أخرى. وقد لا تلتقي المواقف والميول تجاه الفساد أو «التكلفة الأخلاقية» الناجمة عنه في الثقافتين. وإذا كان أحد الأطراف يلعب لعبة قذرة، فقد لا يكون أمام الطرف الآخر من خيار سوى أن يحذو حذوه. وعندما تكون القوانين والجزاءات المتفق عليها نادرة وغير نافذة المفعول – وعندما يكون عدم التنسيق المعلوماتي واضحاً جلياً – فإن جهود مكافحة الفساد تقل وتصبح مجرد مساومة ومفاوضة.

والحالة التي نتعرض لها في هذا الفصل تصف جهود الجيش الأمريكي خلال الستينات والسبعينات للتغلب على التواطؤ والفساد في عمليات مشترياته في كوريا. وتحلل الحالة مشكلة الفساد بصورة عامة في عمليات الشراء، وتشير إلى السياسات التي يمكن أن تستخدم لمحاربة المناقصات التي تنطوي على تواطؤ ودفعات مالية غير مشروعة متفق عليها. ولكنّ دراسة هذه الحالة تظهر كذلك أن إجراءات السياسيات التي تنجح في الغرب قد تصادف الفشل عندما تتصادم الثقافات حول الفساد.

مشاكل المشتريات في كوريا

لم يكن في استطاعة الجيش الأمريكي في كوريا في الستينات والسبعينات شراء السلع والخدمات دون أن يواجه بالتواطؤ والفساد. وكان الموردون الكوريون يحبطون باضطراد سياسة الجيش الأمريكي القائمة على العروض والعطاءات التنافسيّة عندما كانوا يتواطئون على تغريم العم سام (كناية عن الأمريكان) ٣٠ بالمائة وأكثر زيادة على الأسعار التنافسية. وكان الموردون أيضاً يقدمون الهدايا (بما في ذلك النقدية منها) لمقدري التكلفة الكوريين والمحاسبين العاملين لحساب الجيش الأمريكي مقابل تقديرات «مستقلة» أعلى للتكلفة والتي كانت تمرَّر الى كبار الضباط. واذا لم تفعل الهدايا فعلها، كان الموردون يهددون باللجوء الى العنف الجسدي.

وكان المتعهدون الكوريون منظمين تنظيماً كبيراً. وعوضاً عن الحصول على العطاءات التي يريدونها بصورة مستقلة، كانوا يعقدون اجتماعات يسمونها «دونغوز» يقررون فيها الثمن الذي سيدفعونه لأي عطاء، والذي هو بطبيعة الحال أدنى عطاء. ويقررون كذلك كيفية تقسيم الفوائد الناجمة عن جهودهم التواطئية. بل وكانوا يستخدمون نماذج مقننة لتسجيل قراراتهم. وكان أفراد هذه التنظيمات يقومون بتنفيذ قراراتهم عن طريق التخويف والتهديد. وهناك من الشواهد ما يدل على أنه حتى عام ١٩٧٣ كانت وكالة المخابرات المركزية الكورية تثني الكوريين الذين يرغبون في التنافس على العطاءات عن القيام بذلك، كما كان يبدو في الظاهر، بحجة زيادة دخل كوريا من العملات الأجنبية الى الحد الأقصى من المشتريات الأمريكية. وبعد انتهاء تدخل وكالة المخابرات المركزية الكورية في ذلك بعد الاحتجاجات الأمريكية قام المتواطئون بتشكيل رابطة المنفعة المشتركة والتي كان يترأسها رئيس رابطة الهبكيدو الكورية (الهبكيدو هو أحد الفنون العسكرية الكورية) وكانت تستخدم نفس مكاتب رابطة الهبكيدو هذه.

وفي بعض الأحيان كان تنفيذ الترتيبات التواطئية يتحول الى مأساة. ففي عام ١٩٧٢، قام ضباط الجيش الأمريكي بتشجيع موردٍ كوري ذي سمعة طيبة يدعى إدي تشانغ للتقدم بعطاء لنقل مواد منزلية. وكان الجيش الأمريكي متضايقاً لأنهُ يدفع في كوريا ما يقرب من ضِعف ما يدفعه في اليابان مقابل مثل هذه الخدمات، وكان إدي تشانغ معروفاً لدى المجتمع

الأمريكي في كوريا بنوعية خدماته الممتازة وأسعاره المعتدلة. وقد أثار هذا اهتمام إدي تشانغ، ولذلك تقدم بأسعار أقل بكثير من نصف ما كان الجيش الأمريكي يدفعه، ولذلك فقد رسى عطاء الجيش عليه.

ولكن بعد يومين على اصدار أول طلب منه في التاسع من شباط/ كانون الثاني ١٩٧٣، أخبر إيدي تشانغ الجيش بأنه لا يستطيع إكمال العقد واختفى عن الأنظار لفترة زمنية ممتدة. وبعد ذلك ببعض الوقت أفادت الصحف أن إيدي تشانغ صاحب السمعة العطرة قد ألقي القبض عليه لبيعه عاديات (أشياء أثرية) كورية بصورة غير مشروعة. وأغلق متجر الأثاث الذي كان يمتلكه لعدة سنوات. وعندما أعيد فتحه لم يستطع إيدي تشانغ استعادة نجاحه السابق، ولذلك أقدم على الانتحار.

كانت قضية إيدي تشانغ أكثر الأمثلة المعروفة إثارة في مجال الترهيب لتنفيذ التواطؤ. وقد جرى تهديد كوريين آخرين للابتعاد عن سوق العطاءات أو أنهم لزموا المستشفيات بعد ضربهم. وعلى الرغم من المحاولات المختلفة لتشجيع تقديم العطاءات على أساس تنافسي واتّباع الاجراءات المشروعة إلا أن الجيش الأمريكي واجه في عام ١٩٧٦ حقيقة أن مشترياته كانت محاطة بالتواطؤ والفساد. فكيف كان من الممكن لمديري برامج المشتريات في هذا الجيش تحليل هذه المشاكل؟ وهل تظل السياسات المصممة للظروف الغربية على مصداقيتها عند تطبيقها في بلاد مثل كوريا. وما هي الخطوات التي يمكن اتباعها للسيطرة على الفساد والابتزاز والترهيب؟

الاجراءات الشاملة لمحاربة التواطؤ والابتزاز

ظل الجيش الأمريكي (في كوريا) يستخدم لسنوات طويلة صيغته المتمثلة في الاجراءات الدولية المعروفة جيداً في مجال العطاءات التنافسية. والصيغ التي يحتمل أن تواجهها الدول النامية أكثر ما يكون هي تلك التي نشرت عام ١٩٨٣ من قبل ثلاثة من أكبر بنوك التنمية. فقد أصدر بنك التنمية الآسيوي وبنك التنمية عبر أمريكا والبنك الدولي بصورة مشتركة «وثائق نماذج عطاءات» لمشتريات البضائع(١). وجرى حثّ الدول المختلفة على استخدام هذه الصيغ والاجراءات عندما تقوم بمشتريات بنقود تمّت استدانتها من هذه البنوك.

وكانت احدى الأهداف من وراء ذلك الحد من احتمالات كسب النقود غير المشروعة والتواطؤ وغيرهما من أساليب الفساد.

يعني الابتزاز تقديم الدفعات المالية كرشاوى لوكلاء المشتريات. ويحصل الوكلاء على هذه النقود مقابل استخدام قدرتهم على التصرف لضمان أن مُورِّداً ما (مَن دفع لهم) يحصل على العطاء أو يتلقى سعراً أعلى لخدماته. والمشتري (أي الرئيس في نموذج الرئيس والوكيلة والزبون) هو الخاسر بطبيعة الحال، لأنه يتوجب عليه أن يدفع ثمناً أعلى مما لو كانت المنافسة هي التي حفزت المورِّد على تزويد البضائع بأقل سعر مربح. ويتقاسم الوكيل والزبون الزيادة في الفائدة من حصول الزبون على العطاء بسعر أعلى.

أما التواطؤ فيشير الى اتفاق بين عدد من الموردين الذين يحتمل أن يحصل أي منهم على العطاء وذلك قبل تقديمهم لعطاءاتهم. ويشكل الموردون نوعاً من الاتحاد (الكارتيل)، يتفق فيه على سعر أعلى من الحد الأدنى التنافسي. ويُختار أحد الموردين لكي يفوز بالعطاء الرابح والعالي (في نفس الوقت) بشكل مصطنع، في الوقت الذي يكون الموردون الآخرون قد تقدموا بعطاءات أعلى، وبعد ذلك تقسَّم الأرباح الزائدة بصورة أو بأخرى بين المشتركين.

هذان النوعان (من الفساد)، الدفعات المالية غير المشروعة والتواطؤ، مشكلتان واسعتا الانتشار في مشتريات البضائع والخدمات. ومن أجل السيطرة على هذه الممارسات، قامت بنوك التنمية الثلاثة المذكورة بنشر نماذج واجراءات مقننة. وتقتضي هذه المعايير أن يقدم الموردون المتقدمين للتنافس عطاءات مختومة. بعد ذلك يقوم وكلاء المشترين بفض الأختام بصورة علنية وبذلك يتم ارساء العطاء على «أسس موضوعية» مثل أدنى الأسعار. ولا يسمح لوكلاء المشترين بالتفاوض مع الموردين بعد تقدم هؤلاء بعطاءاتهم. ويستطيع الوكلاء طلب ايضاحات ولكن «دون السماح بأي تغيير على الأسعار أو مضمون العقد ولا يمكن طلب أو عرض ذلك»(٢). ومتى ما تم إرساء العطاء، فإن المشتري لا يمكن أن يقبل أي شيء أقل مما جاء في العرض دون أن يعوِّض بصورة مناسبة مقابل ذلك.

والعطاءات التنافسية المختومة مصممة لإثارة المنافسة بين الموردين وكذلك للحد من قدرة وكلاء المشتري على التصرف، من بين أمور أخرى وبذلك تقل الفرص المتاحة للدفعات النقدية

غير المشروعة.

وبطبيعة الحال لا يوجد نظام يستطيع القضاء على هذه المشكلة. فالتواطؤ يمكن أن يتم قبل تسليم العطاءات المختومة. ويمكن الحد من قدرة الوكلاء على التصرف ولكن ومن الكفاءة لا ينبغي الغاؤها كلية، بل إن كفاءة العمل تقتضي وجودها. وعلى سبيل المثال فهناك أمور أخرى تهم المشتري بالاضافة الى العناصر «الموضوعية» مثل الأسعار، فقد يتوجب على الوكلاء تحديد أي العطاءات هي الأفضل وفق أسس ذاتية مثل «الأداء» و «النوعية» و «الملاءمة»(٣). وبعد الموافقة على العطاء، قد يحتاج المشتري الى إدخال بعض التغييرات. ومن أجل الكفاءة قد يرغب الرئيس في تخويل الوكلاء بعضاً من حرية التصرف في تقرير أي التغييرات ضرورية ومتى ينبغي تنفيذها(٤). ويمثل هذه الصلاحيات الخاصة بالقدرة على التصرف تلوح الفرص للترتيبات الفاسدة مثل الدفعات المالية غير المشروعة.

وكان الجيش الأمريكي في كوريا يشترط عطاءات تنافسية وبذلك فقد وضع قيوداً عديدة على حرية التصرف لدى وكلاء مشترياته. ولكن العسكريون تعلّموا أن اتخاذ اجراءات خاصة قد يكون أمراً ضرورياً، ولكنّ تنفيذ هذه الاجراءات بنجاح هو أمر آخر.

مصادر التواطؤ في كوريا

هناك احتمال دائم لحدوث التواطؤ، ولكنّ احتمال قيامه في بعض الظروف قد تكون أكثر مما هي عليه في ظروف أخرى. فالملامح الاقتصادية في بلد ما قد تسهل حدوث التواطؤ. وكانت هكذا الحال في كوريا. ففي أوائل الستينات بدأت الحكومة برنامجاً طموحاً، وفي خاتمة المطاف تبين أنه كان ناجحاً، لإنعاش عوائدها من التصدير. فقامت بتكوين مؤسسات تجارية كبيرة، كل منها متخصص في صناعة خاصة، تحت اشراف وزير التجارة والصناعة. وكانت النتيجة قيام اتحاد للتجارة. وعندما تتنافس الصناعات الكورية ضد مثيلاتها في الدول الأجنبية، فإنها تعمل كجبهة متحدة. كما امتنعت الشركات الكورية عن تقديم العطاءات المنافسة لبعضها البعض، وكانت حصص التصدير توزع بين الشركات الكورية عن طريق مؤسسة التجارة وبذلك يجري تجنب المنافسة التي قد تحد من عائدات البلاد من العملات الأجنبية.

وكانت النتيجة قيام اقتصاد يعمل من خلال ما يمكن أن يسمى بالترتيبات «التواطئية» بين شركات يحتمل أن تنافس الواحدة الأخرى. وفي مجال التجارة الدولية، فقد ضمنت هذه الترتيبات زيادة كوريا ككل لدخلها من المبيعات الخارجية. ولكن الخطة نفسها كان بالإمكان أن تدمّر الروح التنافسية في الاقتصاد المحلي. فالبرامج التي تعتمد على العطاءات التنافسية، مثل تقديم الخدمات للجيش الأمريكي، كان يتم افسادها عن طريق عملية مماثلة من «التعاون» بين موردين يحتمل اشتراكهم.

وفي رأي الكثيرين العارفين بالأمور في كوريا، فإنه كان يجري تسهيل التواطؤ والدفعات المالية غير المشروعة بفعل بعض «الخصائص الثقافية» (للكوريين). فقد كتب جورج مارتن، وهوضابط سابق في الجيش الأمريكي في كوريا يقول: «إن التأكيد على الانسجام في الثقافة الكورية يتعارض بكل ما تحمله الكلمة من معنى مع المنافسة الحقيقية». ويضيف جورج مارتن الذي نعتمد كثيراً في دراسة هذه الحالة على مقالة له في هذا الصدد، قائلاً: «إن المنافسة تتطلب عدداً من المتنافسين المستقلين الذين يسعى كل منهم أن يكون الفائز، وينتهي الأمربخسارة الآخرين. ولكنّ الكوريين يحسّون بالحاجة الشديدة لحفظ ماء الوجه، ولذلك فإن الخسارة التنافسية قد تدمِّر مكانة الواحد منهم»(٥). لذلك كانت الترتيبات التعاونية المتعلقة بالمنافسة التي تشبة التعاون في مجال التجارة، منسجمة مع هذا الموقف.

بالاضافة لذلك، فإن لدى الكوريين عادة تقديم الهدايا والتي كان جورج مارتن يؤمن بأنها «مرتبطة بمشكلة الفساد التقليدية في الحكومة الكورية»(٦). وعلى حد تعبير أحد الخبراء فإن:

«الكوريين من أكثر الشعوب التي يمكن أن يقابلها المرء في لطفهم وكرمهم. وهم يراعون مشاعر الآخرين وحقوقهم ويحاولون بكل وسيلة ممكنة اقامة العلاقات الشخصية قبل الشروع في العمل... وتقديم الهدايا وتقبلها تعتبر عمنولة عمل عادية مقابل الخدمات المقدمة.

وفي هذا الاطار، فإن كل هدية من المتوقع أن يكون لها شيء مقابل. فالمرء نادراً ما

يقدم هدية ثمينة بدون غرض. فالغرض قد يكون الحصول على التزام ما أو كسب بعض الفوائد أو مجرد خلق جو يصبح فيه متلقي الهدية ليّن العريكة أكثر ازاء طلبات مقدمها. وقبول الهدية ورفض تلبية طلبات مقدمها بعد ذلك يعتبر عملاً غير مخلص»(٧).

ولم تكن الرشوة والفساد يحظيان بالقبول في الثقافة الكورية، بل على النقيض من ذلك، فإن الإنسان المثالي كان هو «الرجل النبيل الفقير»، أي: الإنسان الذي لديه الصلاحية ولكن فقره يشهد على استقامته. ولكن الخط الفاصل بين تقديم الهدايا والرشوة كان أقل وضوحاً في المجتمع الكوري مما هو عليه في مجتمعات كثيرة أخرى، مثل الولايات المتحدة. وقد تمت مواجهة صانعي السياسات في الجيش الأمريكي بما كان يبدو أنه مشكلة عميقة الجذور – مشكلة لا يبدو أن اجراءاتهم المعتادة في العطاءات التنافسية يمكن أن تتغلب عليها. وعلى حد قول جورج مارتن: «كان الأمريكيون يسعون الى المنافسة والصراحة والفرص المتكافئة أمام المتقدمين بالعطاءات والعلاقات الادارية القانونية وتجنب الفساد والأسعار العادلة المعقولة، كل ذلك في ظل حكم القانون. أما رجال الأعمال الكوريين فكانوا يفضلون الفساد، والمعاملات السرية والهرمية بين مقدمي العطاءات والعلاقات الشخصية وتقديم الهدايا وتنمية عائدات التصدير، كل ذلك محكوماً بالشخصيات والقيم التقليدية وليس بالقانون»(٨).

كيف حدث التواطؤ

في بعض الأحيان كان التواطؤ بين مقدمي العطاءات الكوريين أمراً جلياً وواضحاً. فقد تقدم ثلاثة من الذين يحتمل التعاقد معهم لمشروع للحديد والصلب بعطاءات بأسعار تكاد تكون متطابقة – وقسموا المواد التي كانوا يعرضون تقديمها بصورة بحيث إذا جمعت العطاءات الثلاثة يصل مجموعها ما هو أكثر بمليوني قدم من الفولاذ زيادة على التسعة ملايين قدم المطلوبة. وثمة حالة أخرى واضحة من حالات التواطؤ اشترك فيها ثلاثة من المتقدمين بالعطاءات لشراء الجوارب. وكان أحد العطاءات أعلى بكثير من العطائين الآخرين اللذين يطلبان تقديم نصف كمية الجوارب المطلوبة تماماً بالنسبة لكل منهما بأسعار متطابقة تماماً لكل نوع من أنواع الجوارب في العقود الثلاثة.

والذين يتحرون التواطؤ في شتى أنحاء العالم يبحثون عن مثل هذه الأنماط من العطاءات. والعطاءات التواطئية تأتي على أربعة أنواع: تثبيت الأسعار على عطاء معين؛ وتقسيم العطاء بين مختلف الموردين؛ وتقسيم المناطق جغرافياً بين الموردين لخلق احتكارات محلية؛ وتقسيم الوكالات الحكومية بين الموردين أيضاً لخلق احتكارات قلة فاعلة. وأخذ الباحثون يستخدمون الحواسيب بصورة متزايدة لكي يمحّصوا سجلات العطاءات السابقة، يبحثون عن أنماط قد تشير الى هذه الأنواع المختلفة من التواطؤ. فإذا ما اكتشفوا هذه الأنماط، فإنهم يقومون بمتابعة البحث باستخدام الطرق التقليدية لجمع المعلومات

ويقدم العرض رقم (٣) موشرات مفيدة للتأكد من أن التواطؤ أو الدفعات غير المشروعة قد حدثت. وقد جرى تطبيق مثل هذه الموشرات بنجاح في الولايات المتحدة. وقد وجد أحد الباحثين أن عمل شخص واحد خلال ثلاثة أسابيع فقط من الإطلاع على السجلات العامة كانت كافية للكشف عن عدد من خطط العطاءات التواطئية في ماساشوستس(٩). وقد حققت الولايات المتحدة مؤخراً نجاحات جيدة في اكتشاف التواطؤ باستخدام تحليلات الحاسوب لأنماط العطاءات(١٠).

غير أن معظم حالات التواطؤ الكورية لم يكن من السهل البرهنة على وجودها، لأن رجال الأعمال الكوريين كانوا يقومون بعمليات تمويهية في تنافسهم.

عرض رقم (٣): مؤشرات احتمال وجود الدفعات

غير المشروعة أو التواطؤ في العطاءات.

أ. مؤشرات التواطؤ المحتمل:

١. أسعار عطاءات متطابقة عند التقدم لابرام العقود.

٢.دلائل على أن شخصاً واحداً قام باعداد كل العطاءات (نفس الخط أو نفس حروف الطابعة).

٣. أنماط في عطاءات لعدد من العقود.

* بائع معين يحصل على نوع معين من العقود.

* نمط إقليمي أو خاص بوكالات معينة في العطاءات.

* نمط تدوير للعطاءات بين البائعين الذين يكسبون العقود.

٤. معلومات تفيد أن الأسعار المدفوعة أعلى من الأسعار التنافسية:

* أسعار نفس العقود أو عقود مماثلة لجهات أخرى.

* معلومات السوق.

*المخبرون بين المتعاقدين

* تقديرات داخلية أو تقديرات يقوم بها طرف ثالث للتكاليف.

ب. مؤشرات على فرص حدوث الدفعات غير المشروعة:

١. العقود الكبيرة.

٢. قلة عدد العطاءات لعقد معين.

٣. حرية التصرف في إرساء العقود:

* قد تقوم الوكالة بإرساء العقد على صاحب عطاء غيرالعطاء الأقل سعراً.

* لدى الوكيل حرية التصرف في تجنب العطاءات التنافسية عند ارساء العقود.

* الوكيل يستطيع التفاوض مع مقدمي العطاءات.

٤. حرية التصرف بعد منح العقود:

* الوكيل يستطيع اصدار «أوامر تغيير» للعقد.

* الوكيل يستطيع منح القيام بأعمال اضافية على العقد دون عطاءات.

جـ. مؤشرات على احتمال حدوث الدفعات غير المشروعة:

١. العقود الكبيرة.

٢. العدد القليل من المتقدمين بعطاءات.

٣. مواصفات العقد:

* مواصفات مبهمة أو غير موجودة أصلاً عند فتح عملية العطاء.

* المتقدم بالعطاء ساعد في وضع المواصفات.

* الأمر بشراء ماركة معينة من الأجهزة أو غيرها.

* عقود «طارئة».

٤. إرساء العقود:

* ليس على أقل عطاء.

* إرساء العقد بدون عطاءات.

* تعديل العطاء بعد تقديمه.

* اجراء عطاء للعقد للمرة الثانية.

٥. بعد إرساء العقد:

* الغاء الإرساء

* تأخير غير مبرر في تنفيذ العقد.

* أوامر تغيير كثيرة.

* مزيد من العمل على العقد دون عطاء..

* منح الكثير من الوقت الاضافي علي حساب المشروع.

٦. شخصية الوكيل والمتعاقد:

* وجود فساد على نطاق ضيّق في المنطقة أو المجال.

* وجود «أفراد مشتبه بأمرهم» في النظام.

* البائع قام بدفع أموال مشبوهة في الماضي.

وفيما يلي يتضح كيف كانت العملية تتكشّف في العادة. فقد كان الجيش يلتمس عطاءات خمسة الى سبعة من المتعهدين المؤهلين. فيتقدم ثلاثة الى خمسة من المتعهدين بـ«عروض» قبل تقديم العطاءات. ويتفاوض الجيش مع أصحاب العروض في محاولة للحصول على سعر أقل. (وهذه الخطوة الأخيرة تمثل ابتعاداً عن الاجراء المعهود المتمثل في عدم اجراء أية مفاوضات بعد تقديم العطاءات. وسنعود الى هذا الابتعاد بعد قليل). فيقوم

صاحب أعلى سعر بتخفيض السعر الذي حدّده ولكن دون أن يشكل ذلك تهديداً للمتقدم بأدنى العروض. ثم يقوم جميع أصحاب العروض، ما عدا صاحبي أقل عرضين، بالانسحاب من المفاوضات، وينخرط الاثنان الباقيان فيما يبدو وكأنه مفاوضات جادة مع الجيش، ولكن الذي تقدم بأقل عرض يظل هو بصورة دائمة فعلاً صاحب أقل عرض.

واحتفظ المتعهدون بصورة ثابتة بترتيب معيّن خلال هذه «المفاوضات التنافسية»، لأن العقد قد يرسي أحياناً على أحدهم بدون مفاوضات. إذ لا يرغب الكوريون أن يُرسى العقد على واحد لم يكونوا قد اختاروه هم أنفسهم من قبل.

إذن كيف كان الكوريون يختارون من بينهم؟ عندما كان الجيش الأمريكي يعلن عن عطاء ما، فإن المتعهدين الذين يحتمل أن يتقدموا للعطاء يكونوا قد جرى تنظيمهم من قبل اتحاد المتعهدين. وقبل تقديم أي عطاءات، فإن رابطة المنفعة المتبادلة تعقد اجتماعاً (أو **دنغو** باللغة الكورية) عادة في أحد المقاهي أو أماكن شرب الشاي أو المطاعم. وأثناء **الدنغو** يتفق جميع المتعهدين الذين يحتمل ارساء العطاء على أحدهم على سعر تواطئي. ويمكن تحديد مَن سيقرر إرساء العطاء عليه بعدة طرق. وبالنسبة للعقود الصغيرة يجري الدنغو قرعة في بعض الأحيان بين الحاضرين. والغالب الأعم ـ وعلى الطريقة الكورية الخاصة ـ يتخذ القرار بالاتفاق. أما العقود الكبرى فإنها تذهب غالباً للشركات الأكثر نفوذاً؛ فهي ذات السلطة الأعظم في عملية الوصول الى الاتفاق. (وهذه السلطة أدت الى يأس صغار المتعهدين، الذين تحولوا فيما بعد الى مخبرين للجيش الأمريكي).

والذين يتقنون فنون السخرية ستروق لهم الطريقة الثالثة التي كان يستخدمها المتعهدون لاختيار الفائزين: والطريقة هي العطاءات التنافسية. إذ بعد الاتفاق على سعر تواطئي، يقوم المتعهدون بالتنافس لتحديد من سيدفع أعلى مبلغ نقدي الى رابطة المنفعة المتبادلة أو للمتعهدين الحاضرين أو للتبرع للأعمال الخيرية. وعلى سبيل المثال عقد في عام ١٩٧٥ اجتماع **للدنغو** في مطعم في سيؤول (العاصمة) لترتيب أحد العطاءات التواطئية لعقد ما لتزويد الجيش بمستودعات لتخزين الذخيرة. وقدّم كل متعهد عطاءً مختوماً يحدد فيه المبلغ الذي ستدفعه شركته الى المجموعة فيما لو سمح له بالفوز بالعطاء الذي كانت تقدر قيمته بـ ٤٠٠ ألف دولار

أمريكي. وكان الفائز هو شركة أ هـ جونغ للإنشاءات، التي ساهمت بمبلغ ٧٩٫٣٩٥ دولار للآخرين في **الدنغو** .

فإذا أثبتت كل هذه الطرق أنها غير مجدية، فإن رئيس رابطة المنفعة المتبادلة يأخذ على عاتقه مسؤولية اختيار الفائز. والثمن الذي يحدد لعطاء ما في كل حالة هو ثمن تواطئي أكثر مما هو تنافسي. وتقديم العطاءات المتعددة في المرحلة المتأخرة أو المفاوضات مع الجيش الأمريكي إنما هي بمثابة التطبيق النظري للعملية المتمثلة في العطاءات التنافسية في الغرب.

ولم يكن الجيش الأمريكي على علم بتفاصيل نظام العطاءات التواطئية الكوري حتى أوائل السبعينات. وقد كانت الاشاعات تطفوا على السطح أحياناً ولكن، نظراً الى أن الترتيبات التواطئية الكورية كانت تطبق بصورة جيدة، فإن الشركات لم تكن تبلّغ عن الشركات الأخرى. فالترتيبات هذه كانت تدرُّ أرباحاً للشركات، وكانت تتلاءم مع نظام اقتصادي يقوم على مساندة الاتحادات التجارية وتقديم «الهدايا»، الى الحد الذي كانت الدفعات المالية الجانبية تجري دون الالتفات لها. فقد كانت البلاد تنعم بالعملات الأجنبية التي كان الموردون يحلبونها من الحكومة من خلال الأسعار المتضخمة. أما الشركات التي كانت تعزف عن مثل هذا العمل فقد كان يجري أحياناً إبلاغها عن طريق القنوات الرسمية أن من واجبها الوطني ألا تقدم عطاءات بأسعار منخفضة جداً. وهكذا تآمرت الفوائد والرشاوى والسلطة والوطنية ضد اجراءات عطاءات الجيش الأمريكي التنافسيّة.

محاولات إنجاح المنافسة

في أوائل السبعينات اتخذ الجيش الأمريكي ثلاث خطوات عامة لمحاولة انجاح المنافسة: فقد حاول زيادة عدد الكوريين المتقدمين بالعطاءات، وقصم ظهر اتحاد (كارتيل) المتعهدين والدخول في مفاوضات مباشرة مع كل متعهد على حِدة بدلاً من اتباع سياسة المشتريات التنافسية.

زيادة عدد العطاءات

أدت إحدى مبادرات السياسات التي اتخذت الى تشجيع شركات كورية أخرى الى

دخول مجال تقديم العطاءات لتحصيل عقود مشتريات الجيش الأمريكي. فلو اشترك عدد كاف من الشركات الأصغر، فإن رابطة المنفعة المتبادلة قد تجد من الصعب عليها تطبيق التواطؤ. وكما في غيرها من الاتحادات (الكارتيلات)، فإن الترتيب التواطئي يظل دائماً عرضة للتهديد المتمثل في أن أرباحها الاحتكارية ستكون اغراءاً جذاباً لشركة أو أكثر كي تدخل الاتحاد أو أن تسلك طريقاً غير طريق الاتحاد وتقدم عطاء أقل سعراً وتحصل على أرباح كبيرة.

وكان على الجيش الأمريكي أن يتغلّب على مشكلتين. المشكلة الأولى قانونية. ففي عام ١٩٦٢، عندما دشنت الحكومة الكورية انطلاقتها التصديرية وخلقت الاتحادات التجارية، بادرت باتباع اجراء خاص لتسجيل الشركات التي كانت ترغب في تزويد المواد للقوات المسلحة. كما أنشئت كذلك اتحاداً للمتعهدين «من أجل النظام في هذه التجارة و/أو للصالح العام». وكان على كل الشركات التي ترغب في التقدم بعطاءات للحصول على عقود الجيش الأمريكي أن تقوم، بموجب ذلك، بالتسجيل في وزارة التجارة والصناعة الكورية.

واحتمالات التواطؤ في هذا المجال - وحدوث الرشوة بين موظفي الوزارة الذين كانت لديهم القدرة على التصرف في السماح للشركات بالتسجيل - احتمالات ظاهرة. ومع ذلك، فمن الشائع في المواقف التعاقدية أن تتقدم الشركات «بمتطلبات للصلاحية» حتى تستطيع التقدم بعطاءاتها. وليس الهدف من ذلك الحد من المنافسة، بل للتأكد من أن الشركات التي ستتقدم بالعطاءات أمامها الفرصة للالتزام بتزويد ما تعد به. وسيصبح نظام المشتريات كارثة لو سمح للشركات غير المسؤولة أو عديمة الخبرة أن تقوم بعطاءات منخفضة الأسعار ولكنها وعدت بأكثر مما تستطيع تسليمه. ولو أصبحت الأمور كذلك لكانت النتيجة عدم الالتزام أو التأخير أو الأصناف الرديئة أو غير ذلك من المشاكل. كما أن الحكومة الأمريكية وبنوك التنمية الثلاثة التي ذكرت سابقاً تتطلب دليلاً على أن الشركة المتقدمة بالعطاء مؤهلة لتنفيذ العقد إذا ما رسا عليها العطاء(١١). وتستطيع الحكومة الكورية أن تقول بأنها تطلب الشيء ذاته من الشركات. ومع ذلك فقد أخذت قناعة الجيش الأمريكي تزداد باضطراد أن عملية التسجيل تحد من المنافسة وبالتالي تسهّل التواطؤ.

والمشكلة الثانية هي آلية التنفيذ القوية التي قام بتطويرها الموردون الكوريون. إذ إن

المتقدمين بالعطاءات الجدد قد ينجذبون بفعل الأرباح المحتملة التي قد يجنونها نتيجة قيامهم بتخريب سياسة الاتحاد (الكارتيل)، ولكنهم هم أنفسهم قد يدمَّرون فعلاً على يد المخابرات المركزية الكورية أو على يد الهبكيدو (رابطة المصالح المشتركة).

وفي عام ١٩٧٢، دشَّن الجيش الأمريكي محاولة جريئة لزيادة عدد الشركات المتنافسة. فلأول مرَّة قام بالإعلان للجميع عن طلبات الشراء ولم يعد يصدرها للأعضاء المسجلين في رابطة الموردين فحسب. وبكل بساطة فإن الجيش الأمريكي قام بذلك بالالتفاف حول القوانين الكورية وكان يأمل أن هذه الخطوة ستجعل التواطؤ أمراً مستحيلاً.

وتبع ذلك فوضى ضاربة أطنابها في مجتمع رجال الأعمال الكوريين. وأخذ الموردون القدامى المعروفون يتنافسون جنباً الى جنب مع الموردين الجدد بطرق مثيرة الى حد كبير. وعلى سبيل المثال، فإن شركة صغيرة تدعى شركة وون هيو للسيارات تقدمت بعطاء ضد شركة كبيرة تدعى كوريا بول للحصول على عقد لطلاء عربات السكك الحديدية. وفي بادىء الأمر أخبرت شركة وون هيو شركةكوريا بول أنها لن تدخل المنافسة إذا قامت بدفع مبلغ جانبي لها. وعندما رفضت كوريا بول ذلك. تنافست الشركتان بصورة جنونية على الفوز بالعطاء. وأدت المفاوضات مع الجيش الأمريكي الى تخفيض الأسعار أكثر من مرة. وبدأ الجيش يخشى من أن الأسعار قد أصبحت منخفضة الى الحد الذي لن تستطيع أي من الشركتين تحقيق أية أرباح. ولما أخذ القلق يساور الجيش من أن العقد لن يتم تنفيذه على الوجه الصحيح لهذا السبب فقد تردد في منح العقد على أية حال. ويقول جورج مارتن متأملاً ما حدث: «يبدو أن هناك شيئاً ما في النفسية الكورية لا يسمح للشركتين أن تستسلما عندما يتعلق الأمر بمثل هذا الشراء عندما تكون هناك منافسة حقيقية. ولربما كانت المنافسة المفتوحة إهانة واضحة الى الحد الذي لا تستطيع شركة كورية ما عنده الاستسلام بسهولة دون أن تريق ماء وجهها. وعلى أية حال فإن الشركات التي كانت تشترك في المنافسات الحقيقية كانت تخفض الأسعار بشكل حاد»(١٢).

ولكن، ووفق ما ذكره جورج مارتن، فإن هذا الجهد، من جانب الجيش الأمريكي لم يؤد الى اصلاحات دائمة. وقام المتعهدون المتواطئون باخضاع المنافسين الجدد «الجشعين غير

الوطنيين» بضراوة. وتمثل قضية إيدي تشانغ مثلاً واحداً فحسب، خرج الى النور؛ ولم يكشف النقاب عن أمثلة كثيرة أخرى إلا فيما بعد. وهكذا فإن الأسعار لم تنخفض بصورة عامة بسبب «ازدياد المنافسة». ولكن عندما انخفضت الأسعار بسبب قيام «المتعهدين الصغار» بإحداث هبوط جبري في أسعار العطاءات، فإن الجيش الأمريكي كان يواجه بعدم الوفاء بالالتزامات والتأخير أو رداءة نوعية العمل.

قصم ظهر الاتحاد (الكارتيل)

في العادة، عندما تتعرض وكالة حكومية لابتزاز عطاء تواطئي فإنه يمكن لها أن تطلب من وزارة العدل ملاحقة المتواطئين. لكنّ الجيش الأمريكي في كوريا وجد نفسه في موقف مختلف. إذ لم يكن قادراً على اثبات وجود التواطؤ فحسب، بل لم يكن قادراً على إخبار وزارة العدل الكورية ما الذي ينبغي عمله. ومع ذلك فقد قرر هذا الجيش أن يحاول توثيق وجود التواطؤ أولاً ثم الطلب من الحكومة الكورية قطع دابر هذا العمل.

هنا ظهر على المسرح شخصية مثيرة، هو جون جَاس من قسم التحريات الجنائية في الجيش الأمريكي. وقد كان جَاس ضابط مباحث بمعطفه الواقي من المطر وسيجاره المتدلي. وقد نجح في عقد السبعينات حيث فشل الآخرون من قبل. واستطاع من خلال ملاحظاته الشخصية وشبكة من المخبرين التسلل الى نظام عطاءات المتعهدين المتواطئين، وقام بتوثيق طرق عملياتها.

بدأ جون جَاس نشاطه على نطاق محدود. وكان من بين مخبريه الأوائل سائق أحد المتعهدين. وبصورة تدريجية استطاع اصطياد المخالفين في الرأي من داخل الشركات كما استطاع اقناع بعض المتعهدين بالادلاء بشهاداتهم ضد الآخرين. وفي بعض الأحيان كان يجمع المعلومات من مصادرها الأولية. فـ «شجاعة جَاس ورباطة جأشه أكسبت مخبريه الجرأة. وفي بعض الأحيان كان يترصَّد خارج المبنى الذي يعقد فيه الاجتماع التواطئي للمتعهدين ويأخذ صوراً للمشتركين فيه عند حضورهم. وفي بعض الأحيان كان يدخل الاجتماع دون دعوة ودون أن يكون مرغوباً فيه وبطريقة تنم عن قلّة الذوق»(١٣).

وقامت وكالة مشتريات الجيش (الأمريكي) بتعزيز جهود جَاس. فقد وضعت حظراً

على بعض الشركات التي كانت قد فازت بعطاءات تواطئية؛ كما اجتذبت في أغلب الأحيان الشركات التي تعاونت مع جَاس، أو أعطتهم عقوداً من النوع الذي سمّي بـ «عقود المصدر الوحيد» (وسنعود الى وصف هذه العقود فيما بعد في هذا الفصل). ومع ازدياد قيام جَاس بتوزيع المكافئات والعقوبات، ازداد عدد المخبرين الراغبين في العمل لحسابه. وهكذا وعن طريق رصد دور رابطة المنفعة المتبادلة رصداً دقيقاً، أصبح لدى الجيش الأمريكي، أخيراً، ما هو أكثر من الدليل المادي لحدوث التواطؤ.

وفي عام ١٩٧٥ أرسل ممثل الجيش الأمريكي في لجنة اتفاقية أوضاع القوات المسلحة الأمريكية في كوريا رسالة شديدة اللهجة الى نظيره الكوري، وسلّمت نسخة منها لوزير الخارجية الكورية عن طريق السفارة الأمريكية. وأوردت الرسالة « الأدلة الحاسمة والمتزايدة على الدوام على محاولات روابط ومؤسسات تزويد الجيش (الأمريكي) الكورية المستمرة، الإذعان للوكالات الحكومية الكورية ومساعدتها» على إعاقة العطاءات التنافسية. وأضافت الرسالة أن أحد الرسميين في الحكومة الكورية أكد بصورة غير رسمية أن عقود الجيش الأمريكي تنطوي في العادة على ٣٠ بالمائة زيادة في الأرباح. واختتمت الرسالة بالتحذير من أن مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة قد يقوم بتحري نظام العطاءات التواطئية.

واستجابة الحكومة الكورية للرسالة على مستويين. فقد أرسلت جواباً رسمياً من خلال القنوات العسكرية ينفي حدوث أية أعمال غير لائقة ويتنصَّل من أية علاقة حكومية مع رابطة المنفعة المتبادلة. كما جاء رد آخر من الحكومة الكورية في ٢٦ حزيران/ يونيو ١٩٧٥، عندما قام فريق خاص من الشرطة المخصصة للرئيس الكوري بارك تشونغ هي بالاغارة على رابطة المنفعة المتبادلة ومنازل موظفيها. واستولت الشرطة على وثائق تعود للرابطة واحتجزت اثنين من كبار موظفيها. وبعد ذلك بشهر أصدرت الحكومة الكورية توجيهاً بحل رابطة المنفعة المتبادلة. وجرت تسمية رئيس جديد للمتعهدين الكوريين وترك المتعهدون بدون ذراعهم التنفيذي الضارب.

لقد أنقذت الحكومة الكورية ماء وجهها عن طريق النفي الرسمي، بينما كانت تأمل أن القيام بالإغارة على الرابطة سيخمد المشكلة ويجنب قيام حادثة دبلوماسية. وأظهر استخدام

شرطة «البيت الأزرق»، أي شرطة الرئيس نفسه في الاغارة على الرابطة، المدى الذي أصبحت عليه قوة التواطؤ.

وبذهاب رابطة المنفعة المتبادلة، اختفت تماماً بلاغات حوادث العنف ضد المتعهدين. ولكن في الوقت الذي كان فيه الجيش الأمريكي «يستطيع الى حد ما أن يطالب الحكومة الكورية ألا تتورط في العطاءات التواطئية أو تباركها، فإن من غير المعقول أن تجبر الحكومة (الكورية) المتعهدين المستقلين على ممارسة الطرق التنافسية [التي يتبناها الجيش الأمريكي]»(١٤). لكن اجتماعات المتعهدين للاتفاق على أسعار العطاءات (الدنغو) استمرت على حالها، إذ إن زعامة المتعهدين الجديدة قامت بترتيبها. وقد ذكرت وكالة المباحث الجنائية أن معظم العطاءات كانت لا تزال تواطئية.

التفاوض مع المتعهدين

سمحت وزارة الدفاع الأمريكية لموظفي المشتريات خارج الولايات المتحدة بالتفاوض مع المتعهدين الذين يحتمل التعاقد معهم. وكان هذا الاجراء يختلف عن الممارسة المعتادة المتمثلة في عدم السماح بأية مناقشة بعد استلام العطاء. أما في كوريا فكان الجيش يستطيع، بعد تلقي العرض الأول، أن يجري مناقشة مع جميع المتعهدين الذين قد يكون أمامهم فرصة معقولة للفوز بالعقد. ويقوم الجيش بشرح المجالات المبهمة أو الصعبة الواردة في العقد. والأهم من ذلك، فإنه قد يقوم بالتفاوض مع المتعهدين حول الأسعار. وبعد ذلك يطلب منهم التقدم بأفضل العروض في شكلها النهائي.

وقد أعطى هذا الاجراء الفرصة للجيش الأمريكي كي يحد من الآثار الضارة للتواطؤ نتيجة التفاوض على تخفيض السعر. وقد يستطيع الجيش أن يحبط العقد أو يؤخره أو حتى يهدد بسحبه. ولكي يجعل لموقفه التفاوضي نوعاً من المصداقية، فقد كان الجيش بحاجة لبعض الأفكار المستقلة حول كم ينبغي أن تكون تكلفة العقد. ولذلك فقد قام بتوظيف من يقومون بتقدير التكلفة لحسابه.

وغالباً ما يستخدم وكلاء المشتريات مقدري التكلفة المستقلين كوسيلة احتياطية ضد كل من التواطؤ وتقديم الدفعات المالية (الرشاوى) في المشتريات. وفي الحالة التي نحن بصددها

فقد قام الجيش الأمريكي بتوظيف مقدري تكلفة ومحاسبين كوريين كي يقوموا بنوعين من التقديرات المستقلة. فكانوا يقومون بتقديرات قبل استلام العطاءات، معتمدين في ذلك على منهج هندسي بما في ذلك تقديرات تكلفة العقد قطعة قطعة. كما تقوم مجموعة مختلفة من المقدرين بتنفيذ التقدير الثاني بعد استلام العطاءات.وذلك بالقيام بفحص أسعار المتقدمين بالنسبة لكل جزء من أجزاء العقد ومقارنة ذلك بأسعار السوق الكوري كمرجعية للإسترشاد بها كلما كان ذلك ممكناً. وقد كان الكوريون يشغلون معظم وظائف المقدرين والمحاسبين هذه لأن معرفة اللغة المحلية ضرورية للبحث في النشرات التجارية والأسواق وما الى ذلك.

وعندما أصبحت هذه التقديرات المستقلة عملية روتينية في أوائل السبعينات، ألحّ الجيش على المتعهدين أن يفوا بمتطلباتها. ونجح هذا التكتيك: فقد انخفضت الأسعار. ولكن سرعان ما أعد المتعهدون استجابتهم الخاصة لذلك. فقد أخذو يقدمون الرشاوى للمحاسبين الكوريين وغيرهم من العاملين في الجيش الأمريكي ويتملقونهم ويهددونهم حتى يسرّبوا لهم تقديرات التكاليف ويضعون تقديرات أعلى منها، وكذلك من أجل تغيير العطاءات المقدمة من غير المتواطئين. وهكذا فقد نجح المتعهدون في إفساد المقدرين «المستقلين».

وتوضح قضية السيد كيم الدور الذي لعبته التهديدات في هذا المجال. فقد عمل كيم كخبير عقود للجيش الأمريكي. وعندما قامت مجموعة المتعهدين بتهديده، أدخل تغييرات على عطاء متعهد منافس منشق عنهم. ولحسن الحظ فإن جون جاس اليقظ على الدوام اشتم رائحة ما حدث، وقام بوضع غبار مسحوق الفوسفور الوميض على العطاء الذي تقدمت به شركة المتعهد المنشق. واكتشف جاس في اليوم التالي أن صفحة جديدة قد أضيفت الى العطاء وعليها سعر يبلغ ضعف السعر الحقيقي لعطاء شركة المنشق. ووجد الفوسفور الوميض على يدي كيم.

واعترف كيم بعد اكتشاف أمره عن طريق الأشعة فوق الحمراء بفعلته ومن ثم جرى طرده من الخدمة. ورفض كيم التحدث عن السبب في اقترافه ذلك الاثم حتى عندما كان يحاول أن يعود للعمل ثانية. وكتب يقول إنه مستعد للمساعدة «بكل ما يستطيع ضمن الحدود التي لا تضر مباشرة بالأوضاع المعيشية في كوريا». فقد جرى تهديده عدة مرات، كما قال،

وتحدي مجموعة المتعهدين قد ينجم عنه «كارثة لا رجعة فيها».

لقد كان المحاسبون وخبراء العقود الكوريون العاملون في الجيش الأمريكي عرضة للفساد لأن رواتبهم لم تكن مرتفعة. وزيادة على ذلك، فإن تقديم الهدايا أمر معتاد في كوريا وكان أقرانهم في القطاع الخاص غالباً ما يتلقون «الهدايا». وقد وجد هؤلاء المحاسبون وخبراء العقود أنفسهم في وضع تتنازعهم فيه مشاعر الولاء لأصحاب العمل (الأمريكان) من جهة والشعور بعدم الولاء لبلادهم (كوريا) من جهة أخرى. وفي احدى القضايا التي جرى توثيقها استدعت وكالة المخابرات المركزية الكورية أحد المدققين عدة مرات و «أخبرته أنه ككوري عليه واجب وطني يتمثل في منع الأسعار المنخفضة بصورة لا ضرورة لها»(١٥). وكان التهديد بالعنف يترصد العاملين في الجيش الأمريكي أو يكاد يترصدهم حقيقة، في كل مكان حولهم.

خيارات عام ١٩٧٦

وهكذا فقد بدأ الجيش الأمريكي في كوريا عام ١٩٧٦ وأمامه مشكلة. إذ على الرغم من جهوده،فقد ظل التواطؤ وتقديم الرشاوى يضيفان أعباء مالية كبيرة على مشترياته هناك. وإذا ما أخذنا تجارب الماضي والوضع الغريب لهذا الجيش كقوة أجنبية في دولة نامية بعين الاعتبار، فما الذي يستطيع أن يحاول عمله بعد ذلك؟

اقترح فريق زائر من الولايات المتحدة الأخذ ببديل جذري:يتمثل في القيام بجميع المشتريات من الحكومة الكورية مباشرة. والخطة هنا هي جعل الكوريون أنفسهم يقومون بالتعاقد الجانبي مع المتواطئين. وكان من شأن هذا التكتيك أن يضع مسؤولية تحاشي التواطؤ على عاتق الحكومة الكورية والتي تستطيع، من الناحية النظرية، عمل أكثر مما يستطيع الجيش الأمريكي عمله لمحاربته. وقد أعجب الفريق الزائر بما قام به الرئيس بارك من حل رابطة المنفعة المتبادلة. وكان من رأي الفريق أن الرئيس بارك إذا أراد عمل شيء، فإن هذا العمل سيتم. وفي هذه الحالة فإن على الجيش الأمريكي أن يطلب من الرئيس ضمان أن أسعاراً عادلة ومعقولة ستطلب منه.

وقام العاملون في مشتريات الجيش الأمريكي في كوريا بتقديم بديل جذري آخر يتمثل في التخلي عن المنافسة. وفي هذه الحالة فإن الاستراتيجية تقوم على الطلب من متعهد واحد

تقديم عطاء لكل وجبة مشتريات. وهذا الخيار سيؤدي الى زيادة العاملين الأمريكان في قسم المشتريات مع التأكيد الخاص على تقديرات أفضل للأسعار ومراقبة فعالة من جانب قسم التحريات. وكان من رأي العاملين في المشتريات أن العطاءات التنافسية قد أصبحت مضيعة للوقت وأنها قد أدت الى الحد من قدرة الجيش التفاوضية مع المتواطئين.

«وعوضاً عن إضاعة الوقت على المصادر المتعددة التي لا يوجد بينها سوى مقدم عطاء جدي واحد، يستطيع [الجيش] أن يركز على الحصول على سعر أفضل من المصدر الذي يتم اختياره للتفاوض معه. ولأنه سيطلب من مصدر واحد فقط أن يقدم عطاءً (وأن ذلك المصدر سيتم اختياره من قبل [الجيش])، فلن يكون هناك داع لرابطة متعهدي الجيش الكوريين، لأنها لم تعمل إلا في المرحلة التي تسبق إرساء عطاء المشتريات. والنظام المقترح قد يستطيع أيضاً الغاء الدفعات المالية الجانبية طالما أن المتعهدين الآخرين لن يطلب منهم التقدم بعطاءات وبالتالي لن تكون هناك حاجة لتعويضهم. وهذا الاقتراح يركز اهتمام وكالات المشتريات على الهدف الصحيح ـ الحصول على أفضل الامدادات والخدمات بأسعار عادلة ومعقولة ـ بدلاً من الهدف المستحيل المتمثل في ـ الحصول على المنافسة»(١٦).

كان هذان هما الخياران اللذان كانا أمام الجيش في عام ١٩٧٦. والقليل من الذين كانوا في الصورة كانوا على استعداد لإبقاء الوضع على حاله دون تغيير.

المناقشة

كان مفتاح الحل لهذه المشكلة يتمثل في المساومة. وفي الأحوال الطبيعية فإن وكلاء المشتريات والمتعهدين **يتحاشون** المساومة لأنها تخلق الفرص للفساد. فنماذج العطاءات التي صممتها بنوك التنمية الثلاثة (المذكورة فيما سبق) تستبعد المساومة. وتفترض هذه البنوك أن المتعهدين سيتقدمون بعطاءات مختومة، وأن وكلاء المشتريات سيقومون بنوع من الاختيار الآلي من بين العطاءات المتقدمة وأنه لن يسمح بأية مساومات.

ولكن ماذا يحدث إذا كانت عملية العطاء ليست تنافسية بل تواطئية؟ عندها فإن نماذج العطاءات تجبر المشتري على القبول «بأقل» العطاءات المقدمة، وتقضي بذلك على أية فرصة

أمامه لاستخدام قدرته التفاوضية لضمان الحصول على أدنى الأسعار.

وعند مواجهة مثل هذه المشكلة، فإن أمام المشتري عدة خيارات عامة. وأول هذه الخيارات **هو إثارة المنافسة وكسر طوق التواطؤ** . ومن الناحية النظرية، فإن المنافسة تقود الى أن أكثر الموردين كفاءة هو الذي سيحصل على العقد وأن المشتري سيحصل عل أفضل الأسعار. أما في هذا العالم الذي يغلب عليه غياب اليقين فإن هذه النهاية السعيدة، على أية حال، قد لا تحدث على الدوام. فأدنى العطاءات قد لا يكون أفضلها. ومن المحتمل أن يكون أسوأ العطاءات. أولاً لأن المتقدم بالعطاء قد يكون قد أساء تقدير التكلفة الحقيقية لتقديم الخدمات أو السلع المطلوبة. ولاحظ، ثانياً، أن المورِّد يتحمل كل الأخطار الناجمة عن عدم يقينه بأن التكلفة قد تكون أعلى مما كان يتوقع، وبالتالي قد يكون من الأفضل تحمل عبء الأخطار مشاركة بين المورد والمشتري. وهكذا فإننا ندخل، مرة ثانية في مشكلة الرئيس والوكيلة، بما فيها من الحوافز المتضاربة وعدم اليقين والمعلومات المتناقضة.

لقد حاول الجيش الأمريكي إثارة المنافسة في كوريا. ولكن محاولاته واجهت العقبات لأن المتواطئين كانت لديهم القدرة الكبيرة كي يقوموا بالتواطؤ في الوقت الذي لم يكن لدى الجيش، ككيان أجنبي، أية قدرة فعلاً على معاقبة المتواطئين، مثل القدرات التي تكون عادة لدى الحكومة على القيام بذلك.

وثمة خيار آخر أمام الجيش هو اللجوء الى **العقود القائمة على تقدير التكلفة.** والمنطق الذي يكمن وراء مثل هذه العقود هو كما يلي: إذا كانت التكاليف غير مؤكدة مسبقاً فلنحاول تقديركَمْ ستكون لاحقاً. وهنا يحصل المتعهد على سعر مبني على التكاليف الفعلية المقدرة، وبالتالي فإن المشتري يتحمل كل المخاطر. وبالإضافة الى ذلك فإن المورِّد قد يكون لديه حافز لرفع التكلفة – وهي مشكلة تسمى «المخاطرة الأخلاقية».

وهناك خيار ثالث هو **التكامل العمودي أو الرأسي** . وفي هذه الحالة يقوم المشتري بحل مشكلة الرئيس والوكيلة بأن يقوم باستيعاب دور الوكيلة أو الوكيل وذلك بأن يصبح هو نفسه المتعهد بشراء ما يريد. وهنا أيضاً قد تثور المشاكل. فقد يضحي المشتري بكفاءة التخصص في عمليه الشراء. كذلك حتى لو أصبح المتعهد، كما في هذه الحالة، جزءاً من

مؤسسة المشتري، فإن الأمر لن يخلو من حوافز الغش في الأسعار. وكما رأينا فيما سبق فإن مشكلة الرئيس والوكيلة غالباً ما تحدث داخل المؤسسة. وبطبيعة الحال، عندما يكون الرئيس من حكومة ما والوكيل من حكومة أخرى فإن هذا الخيار الذي أسميناه التكامل العمودي أو الرأسي نادراً ما يكون متاحاً.

كذلك هناك خيارات أخرى، وباستخدام إطار العمل الخاص بتحليل السياسات الذي وضعناه في الفصل الثالث، فإنه يمكن اقتراح بعض الاجراءات الممكنة لمحاربة العطاءات التواطئية، كما يوضح ذلك عرض رقم (٤).

عرض رقم (٤): بعض السياسات الممكنة لمحاربة العطاءات التواطئية

أ. اختر مقدمي العطاءات.

١١. ابحث عن الأمانة/ الاستقامة فيهم (عن طريق مراقبة عدم قيامهم بالتواطؤ؛ وفحص السيرة السابقة للمتعهدين؛ والاطلاع على أدائهم في العقود السابقة).

٢. استفد من الضمانات الخارجية الخاصة بالعطاءات الأمينة والأداء السليم.

٣. اسمح لشركة واحدة بالتقدم بالعطاء وفاوضها بلا هوادة.

ب. غيِّر من المكافئات والجزاءات التي تفرضها على مقدمي العطاءات.

١. غيِّر المكافئات لتناسب العطاءات الأمينة (الدفعات المتأخرة تتوقف على التكلفة والنوعية؛ أبرم عقوداً تشجيعية).

٢. غير الجزاءات بحيث يصبح التواطؤ أقل جاذبية (اشطب أسماء الشركات المتواطئة من قائمة المتعهدين عندك؛ استخدم العقوبات الاجرامية؛ استخدم الإعلان لتدمير أسماء الشركات المتواطئة).

جـ. استخدم استراتيجيات المعلومات لزيادة احتمالات الكشف عن التواطؤ ومعاقبته.

١. استخدم أنظمة كشف التواطؤ (انظر عرض رقم ٣).

٢. عزِّز من كفاءة وكلاء جمع المعلومات (عمل المخبرين السريين والمراقبة وأسعار السوق

وتقدير التكلفة).

٣. أشرك طرفاً ثالثاً للحصول على المعلومات الصحيحة (نشرات المؤسسات الصناعية والمستشارين ومقدري التكلفة المستقلين والمدققين).

٤. استخدم مقدمي العطاءات كمصدر للمعلومات (الموظفين الساخطين ومقدمي العطاءات الخاسرين وغير المتقدمين بعطاءات).

د. أعد تنظيم العلاقة بين المشتري ومقدم العطاء.

١. أثر المنافسة بين المتقدمين بالعطاءات (ادع شركات جديدة واعمل دعاية قوية، وقلّل من حواجز دخول المتقدمين بالعطاءات في المنافسة، واعقد عقوداً قائمة على المشاركة في تحمل المخاطر، واشترط المشاركة في المعلومات المتعلقة بالعقد).

٢. قلّل من قدرة وكلائك عل التصرف (ضع قوانين تتعلق بالطلبات المتغيرة وعقود المتابعة، وعقود «الطوارىء»، والعطاءات المختومة، وقوانين تحديد طرق اتخاذ القرار حول الاختيار من بين المتقدمين، والمراجعة الهرمية للقرارات).

٣. اجر التنقلات بين وكلائك.

٤. أعد تعريف «منتجات» مؤسستك (بضائع مقننة وفق أسعار السوق؛ اختيار المدخلات والمخرجات وطرق الدفع مع ابقاء عينك مفتوحة على احتمال الفساد؛ التكامل العمودي أو الرأسي — اصنع حاجتك بدلاً من شرائها).

هـ. غيّر من الميول والمواقف تجاه التواطؤ.

١. اعزل التواطؤ عن الممارسات المقبولة (مثل اتحادات المصدرين) وعن الأهداف (مثل زيادة المكاسب من العملات الأجنبية).

٢. زد من ثقافة المتعهدين حول أعمال العطاءات التنافسية في الأماكن والبلاد الأخرى.

٣. شجّع ادراك المتقدمين بالعطاءات للهدف الاجتماعي والهدف العام للعقد أو العقود التي توقعها معهم.

وكما اكتشف الجيش الأمريكي، فإن الكثير من هذه الخيارات كانت تتعرض لمشاكل غير متوقعة عندما تتضارب الثقافات بالنسبة لتقدير ماهية الفساد. ولم يكن لدى الجيش الكثيرمن الصلاحيات الخاصة بـ «الرئيس» بمفهومه المعتاد، وبخاصة لأنه لم يكن باستطاعة هذا الجيش معاقبة «الوكلاء» المتواطئين. وقد أدت هذه المعضلة الى التفكير في الخيارين الجذريين اللذين وضعهما في عام ١٩٧٦.

فقد اقترح العاملون في الجيش التوسع الجذري في خيار كانوا قد جرّبوه من قبل. وقد تمثل هذا الخيار في **تقدير التكاليف مسبقاً ومن ثم مساومة المتقدمين بالعطاءات**. فلو تواطأ المتقدمون بالعطاء أو لو تم اختيار متقدم واحد من قبل الجيش، فلن يكون هناك فرق من ناحية معينة، لأن الجيش سيظل يواجه مورّد احتكاري. لذلك فإن الغاء الآلية التنافسية، سيعطي الحرية للجيش للتصرف بقوة ازاء المورّد. عندها تتحول المشكلة الى مشكلة مورّد محتكر يساوم مشترٍ يعرف تماماً ما يريد. ومن المحتمل في هذه الحالة أن يحصل المشتري على عرض أفضل مما لو كان مضطراً الى قبول أي عطاء يتقدم به المورّد المحتكر. وهذه النتيجة يمكن الحصول عليها (بالنسبة للمشتري) ولكنها ليست مضمونة. وبالتالي لاحظ هنا أن هناك الشئ الكثير الذي يتوقف على وكلاء الجيش أنفسهم. إذ سيكون لمقدري التكلفة والضباط المفاوضين عن الجيش أثر كبير جداً على تحديد السعر الذي يجري التفاوض بشأنه (على النقيض من الوضع المثالي المتمثل في العطاءات التنافسية حيث لا وجود فيها فعلاً للقدرة على التصرف أو الاحتكار). وفي هذا الخيار سيكون لدى الوكلاء (عن الجيش) حوافز قوية لعقد صفقات فاسدة مع المورد.

كذلك اقترح الفريق الزائر من الولايات المتحدة توصية جذرية بنفس القدر، وتأخذ بعين الاعتبار الصدام الثقافي مأخذ الجد، ولكنها جعلت الصراع يحتدم بين المتقدمين بالعطاءات الكوريين أنفسهم. فقد أدرك الخبراء الزائرون أن الجانب الكوري أيضاً لديه مشاكل من مشاكل الرئيس والوكيلة. فقد كان لديهم أولاً الجهد المثير الذي كانت تبذله رابطة المتعهدين العسكريين لتطبيق النظام التواطئي بين أعضائها باستخدام وكلاء مثل رابطة المنفعة المتبادلة (وقدراتها الفنية العسكرية). وكان لديهم ثانياً علاقاتهم مع **الحكومة الكورية** – في اللغة الانجليزية يكتب أول حرف في كلمة الحكومة بحرف كبير بناء على طلب الرئيس بارك – ومع رابطة المتعهدين. وكان يأمل الفريق الأمريكي أن يحلّ مشكلة الرئيس والوكيلة

في الجيش باستخدام الرئيس بارك للسيطرة على التواطؤ. وكان الفريق على حق من أن الجيش الأمريكي لم يكن لديه سوى القليل من السلطة لمعاقبة المتواطئين، في الوقت الذي كان الرئيس بارك فيه يملك مثل هذه السلطة.

ولكن التوصيات التي وضعها الفريق الزائر قد واجهت عدة مشاكل:

* قام الفريق «بالمبالغة في تقدير سلطات الرئيس الكوري بالنسبة للبيروقراطية الكورية. ولم يستطع الرئيس بارك أن يعلن أسعاراً عادلة». «بل إن الحكومة الكورية ذاتها لم تسلم من المتعهدين المتواطئين. ففي السنة المالية ١٩٧٦ اكتشف مجلس المدققين الكوريين وحده ٦٨٧ حالة من حالات «النشاطات التلاعبية» من قبل الرسميين في منحهم لعقود البناء(١٧).

* لم يكن لدى الحكومة الكورية حوافز قوية لتأمين اسعار منخفضة للجيش الامريكي. فكلما كانت الأسعار أعلى، ازداد تدفّق العملات الاجنبية على كوريا.

* كان من المحتمل أن تصبح جميع مشاكل المشتريات حوادث دبلوماسية. وقد كتب جورج مارتن يقول: «إن القنوات الدبلوماسية غير فعالة على الاطلاق لحل نزاعات العقود»(١٨).

* كان من الممكن أن تفقد الحكومة الأمريكية كل سيطرة على المبيعات. وكان لهذه النتيجة بعدها البيروقراطي الهام. فرجال مشتريات الجيش في كوريا وموظفوهم المستأجرين من السوق المحلية كانوا سيصبحون عاطلين عن العمل فعلاً. قارن هذا الاحتمال بالآثار التي كان من الممكن أن تترتب على اقتراحهم – التخلي عن المنافسة واللجوء فقط الى عقود المصدر الواحد. وبموجب هذه الخطة الأخيرة كان من الممكن أن يزداد العاملين في الجيش في كوريا من حيث عدد الأفراد والميزانية والسلطة.

ومن بين العرضين المقترحين جاء اقتراح الفريق الزائر الثاني من حيث الترتيب. ففي عام ١٩٧٧ بدأ الجيش الأمريكي في كوريا بنظام قائم على المشتريات من مصدر واحد ولكن مع التشدد في المساومة. وبالنسبة لكل وجبة مشتريات أخذت هيئة العاملين في الجيش تُعد تقريراً يتضمن قائمة وتوصيفاً للمتعهدين الكوريين الذين يحتمل التعاقد مع أحدهم، والتوصية بمن هو أفضل واحد بين هؤلاء المتعهدين. وكان التقرير يقدم الى مجلسٍ لاختيار المصادر، مكون من

ثلاثة من كبار ضباط المشتريات الأمريكية ومحامٍ من مكتب محامي قضاة هيئة الأركان ومن نائب مساعد رئيس هيئة الأركان. وكان هذا المجلس هو الذي يختار المتعهد. وفي حوالي نصف عدد المرات الذي جرى فيها مثل هذا الاختيار كان ذلك يتم عن طريق العيِّنة العشوائية؛ أما بقية المشتريات فقد كانت تتم بناء على مؤهلات المتعهدين. «والأمر الحيوي الذي أدى الى نجاح هذا الابتكار هو عملية اختيار المصدر»، على حد قول مارتن الذي يضيف الى ذلك قوله: «لقد تبنّى فريق الجيش، وبحق، طريقة تؤكد على منع المحاباة وإن كان ذلك على حساب السرعة»(١٩).

بعد ذلك كان الجيش يقوم بالتفاوض مع المتعهد الذي وقع الاختيار عليه. وزاد الجيش من قدراته على تقدير التكاليف المحتملة للعقد. وكان السعر أحد القضايا. كذلك استخدم الجيش قدراته الجديدة للحصول على خدمات أفضل أثناء فترة سريان العقد من قِبل الموردين الذين يودون الحصول على عقود أخرى في المستقبل ولم يعد في استطاعتهم الاعتماد على العطاءات . وإذا رفض المتعهد قبول المساومة على العقد لم يكن الجيش مضطراً الى اعادة عملية العطاءات المعيقة؛ وكل ما على الجيش عمله هو اختيار متعهد آخر.

وعلى المدى القصير، كانت نتائج هذه السياسة ايجابية. ووجه الجيش جهوده من تحري التواطؤ، والذي توقف بموجب النظام الجديد، الى تقدير التكاليف وعملية التفاوض. وتوقف العنف بين المتعاقدين الكوريين. وكانت البيانات الخاصة بالأسعار متاحة عن السنوات الأولى فحسب. وبالنسبة لعقود الإنشاءات – التي يكون فيها عادة عنصر «تفصيل العمل وفق رغبة الزبون » وبالتالي يصعب التأكد من سعر السوق – استطاع الجيش توفير ما بين ١٠ الى ١٥ بالمائة. أما بالنسبة للمشروعات الكبرى التي يتم التعاقد عليها من خلال مهندسي المنطقة، فإن هذا التوفير كان يصل الى حوالي ٣٠ بالمائة. وقد لاحظ جورج مارتن أنه:

«كان ينبغي أن تنجم مثل هذه الأسعار الأفضل عن نظام مصادر وحيد يدار بذكاء، لأن هذا كان من الممكن أن يقضي على بعض الدفعات المالية الجانبية. وبالإضافة الى ذلك، يستطيع المفاوضون عن الحكومة أن يقضوا وقتاً أطول في تحليل المشتريات، وبيانات تكلفة المتعاقدين عوضاً عن صرف الوقت على

«متنافسين» وهميين. كذلك، لما كان عدم نجاح مقدم عطاء في التفاوض على سعر عادل ومعقول يمكن أن يؤدي الى [قيام الجيش بعملية] إلغاء مشاوراته مع ذلك المقدم والتوجه نحو مقدم عرض آخر، فقد أصبح لدى المتعهدين حافز أقوى للتفاوض باخلاص»(٢٠).

ولا تتوافر البيانات حول ما كان يجري على المدى الأطول. ولكن بعض المشاكل يمكن توقع حدوثها. كيف ستدخل الشركات الجديدة الى مجموعة الموردين المجازين؟ هل يمكن الابقاء على تقديرات التكلفة خالية من الفساد؟ والأخطر من ذلك كله، هل يمكن لعملية الشراء عن طريق المصدر الوحيد نفسها أن تظل بعيدة عن الفساد؟ ولربما كان لدى المؤسسة العسكرية الأمريكية من الضوابط والنظام الداخلي ما يكفي للتغلب على قابلية النظام الجديد الواضحة للتعرض للابتزاز. وفي مواقف أخرى قد تكون «قصة نجاح» الجيش الأمريكي في كوريا هي في حد ذاتها دعوة الى تواطؤ أكبر، وإن كان على أيدي لاعبين آخرين.

وفي الختام ينبغي ملاحظة ما يمكن لتصادم الثقافات – أي حقيقة أن الأمر ينطوي على تورط حكومتين مستقلتين – أن يفعله بخيار السياسات المناهضة للفساد. فالوسائل التي تثري رصيد الرئيس يمكن أن تصبح محدودة فعلاً. إذ لن يكون له سوى سيطرة أقل على المكافئات والعقوبات والمعلومات. وقد تنشئ أنواع جديدة من التكلفة، من مثل احتمال نشوب حادثة دبلوماسية. وقد تنتهي السياسات الى اختيار الوكلاء واعادة تنظيم العلاقة بين الرئيس والوكيلة. وقد تبنّى الجيش الأمريكي هذه السياسة في كوريا، وانتهت الى مساومة ثنائية صعبة – تكون ذات جدوى إذا قام الرئيس بلعب دوره على ما يرام، ولكن هذه السياسة تحمل في طيّاتها بذور تصعيد السلوك الفاسد والى مستوى جديد فعلاً.

1. Asian Development Bank, Inter-American Development Bank, and the World Bank, *Sample Bidding Documents: Procurement of Goods* (Washington, D.C.: The World Bank, September 1983).

2. Ibid., 15.

3. "The Purchaser's Evaluation of a bid will take into account, in addition to the bid price, the following factors . . . :

a. cost of inland transportation . . . ;

b. delivery schedule offered in the bid;

c. deviations in payment schedule from that specified in the Conditions of Contract;

d. the cost of components, spare parts, and service;

e. the availability in the Purchaser's country of spare parts and after-sales services for the equipment offered in the bid;

f. the projected operating and maintenance costs during the life of the equipment;

g. the performance of the equipment offered; and

h. the quality and adaptability of the equipment offered" (Ibid., 16–17).

4. "The purchaser may at anytime . . . make changes within the general scope of the contract in any one or more of the following:

a. drawings, designs or specifications, where foods to be furnished under the contract are to be specifically manufactured for the purchaser;

b. the method of shipment or packing;

c. the place of delivery; or

d. the services to be provided by the supplier.

If any such change caused an increase or decrease in the cost of, or the time required for, the supplier's performance . . . an equitable adjustment shall be made in the contract price" (Ibid., 29).

5. George Martin, *And Never the Twain Shall Meet. Cross-cultural Conflict in the Administrative Process: US Military Procurement in Korea*, a PASITAM Design Study (Bloomington, Indiana: International Development Institute, Indiana University, n.d. [1982?]), 8–9.

6. Ibid., 11.

7. Paul Crane, *Korean Patterns* (Seoul: Hollyn Corp., 1967), 75–76; cited in Martin, *Never the Twain*, 10.

8. Martin, *Never the Twain*, 12.

9. Robert E. Richardson, "A Proactive Model for Detecting Political Corruption: As Applied to the Purchase of Goods and Services in Middlesex County, Massachusetts" (Unpublished paper, Harvard Law School, May 1983), 26.

10. "Automated auditing is a third category which is being developed as a prevention technique. . . . One of the most successful applications of this advanced computer technology has been undertaken by the Departments of Transportation and Justice in their joint investigation of highway contract bid rigging. Using computers to identify bid rigging patterns, this effort has resulted in a total of 188 indictments, 134 convictions, and $17 million in fines" (President's Council on Integrity and Efficiency, *Addressing Fraud, Waste, and Abuse: A Summary Report of Inspector General Activities, Fiscal Year 1983, First Six Months* [Washington, D.C.: Government Printing Office, 1983], 3).

11. Among the three clauses pertaining to bidders' qualifications, the three banks' sample bidding documents let the purchaser require whatever evidence they like "that

the bidder has the financial, technical and production capability necessary to perform the contract" (*Sample Bidding Documents*, 11).

12. Martin, *Never the Twain*, 51.

13. Ibid., 21.

14. Ibid., 36.

15. Ibid., 28.

16. Ibid., 38–39.

17. Ibid., 37.

18. Ibid., 37.

19. Ibid., 39. Random selection was not used "when there was one outstanding contractor for a particular task or on recurring contracts where there was no reason for changing from the incumbent."

20. Ibid., 45.

٧ استراتيجيات التنفيذ

قامت الدراسات الحديثة بتحري المدى الذي يصل إليه المرضى في اتباع النصائح والوصفات التي يقدمها لهم أطباؤهم. وكانت الاجابات على ذلك مثيرة. فحتى ضحايا النوبات القلبية نادراً ما يقومون بما ينصحهم به الأطباء. وكان الذين يلتزمون بالوصفات الطبية أقل من ٢٠ بالمائة. فما الذي ينبغي على الأطباء عمله إزاء هذه الظاهرة؟

وأحد الردود على ذلك يقول: «أنا لست إلا طبيباً، ومهمتي تتلخص في تشخيص الداء واخبار المريض ما الذي يتوجب عليه عمله إذا أراد التخلص من الداء. فإذا كان المريض لا يرغب في عمل ذلك، فهذا أمر خارج عن نطاق الطب».

ولكن الرد الأكثر حنكة والأكثر صعوبة سيكون كالتالي : «إذا كان هدفي كطبيب هو تحسين حالة المريض الصحية، فإن عليّ أن أحمل محمل الجد رغبته في عمل ما أقوله له. وحتى يكون لعملي جدوى يجب عليّ أن أذهب الى ما هو أبعد من الحدود المألوفة للطب».

ومثل هذه المشاكل نجدها في كثير من مجالات السياسات الاقتصادية. وعلى سبيل المثال، قام أرنولد هاربيرغر في كتاب صدر حديثاً بجمع عدد مثير من دراسات السياسات الاقتصادية والأداء الاقتصادي في عدد من الدول. وقدم هاربيرغر وزملاؤه ارشادات حول أهداف السياسات الاقتصادية والأدوات التي يمكن استخدامها للوصول الى هذه الأهداف. وفي فصل ختامي يلاحظ هاربيرغر بكل أسى أن صانعي السياسات لا يتّبعون في الغالب النصيحة الطيبة التي يقدمها لهم الاقتصاديون : «ومحترفو السياسات الاقتصادية معتادون تماماً كذلك على الفشل والاحباط. فالمقترحات الرامية الى السياسة التحسينية لا بد من أن تلبس قفازاً حقيقياً من المخاطر والعقبات التي تمر بها في طريقها للتنفيذ. ومعظم المقترحات لا تبقى طويلاً؛ أما الباقية منها فإن معظمها يظهر مشوهاً ومشوشاً الى الحد الذي لا تعود معه تخدم اهدافها المرجوة»(١).

ولسوء الحظ، فإنه ليس لدى هاربيرغر وزملاؤه سوى القليل الذي يمكن أن يقولوه حول كيفية حفز صانعي السياسات الاقتصادية على السعي نحو تلك الأهداف أو نحو استخدام تلك الأدوات – أو كيف يجعلون المريض يتناول الدواء.

ويبدو أن هناك ثلاث مراحل في تطور التفكير والكتابة حول قضية اتخاذ سياسة بعينها دون غيرها. ففي المرحلة الأولى ندرك أن هناك مشكلة. وبالنسبة لقضية الفساد، من هذه الناحية، فإن الكثير من الكتابات الأكاديمية واقعة في مأزق فعلاً: انظر – مثلاً – المعركة المحتدمة بين أصحاب النظرية الأخلاقية وأصحاب النظرية التطورية (أي التي تدعو للأخذ بروح العصر) حول مضار الفساد.

أما في المرحلة الثانية فإننا ننظر في أي السياسات يمكن أن تتصدى للمشكلة بأفضل ما يكون. والمناقشة التي عقدناها في الفصل الثالث كانت تقصد الى التحرك نحو هذه المرحلة فيما يتعلق بالفساد. وهذه القضية الخاصة بتقرير السياسات الناجعة قد حظيت بكل تأكيد باهتمامنا في معظم أجزاء هذا الكتاب.

وطبقاً للنمط التطوري المعتاد، فإننا نصل بعد ذلك الى المرحلة الثالثة، حيث نلاحظ أن السياسات لا يجري تنفيذها على نحو جيد جداً. وهنا نبدأ في طرح الأسئلة حول الطريقة التي يمكننا بها جعل صانعي السياسات يستمعون الى النصائح الطيبة، أو كيف نجعل البيروقراطيين العازفين عن الاصلاح يقومون بتنفيذ السياسات، أو ما شابه. والحقيقة هي أن الأمر يذهب أبعد من الأهداف والسياسات الى **استراتيجيات التنفيذ** . إذ نادراً ما يتم الوصول الى هذه الخطوة فيما يتعلق بالفساد. ولربما نستطيع تحقيق بعض البداية بالنسبة لاستراتيجيات تنفيذ السيطرة على الفساد؛ وفي الحقيقة فإننا قمنا بهذا بالفعل في دراسة الحالات التي قمنا باستعراضها في الجزء السابق من الكتاب. وفي هذا الفصل سنبدأ بتفحص القصة الحقيقية لصانع سياسات داهية قام باللجوء الى مجموعة متعددة من اجراءات السياسات الرامية لمحاربة الفساد ولكنه مع ذلك فشل في ذلك لأنه كان ينقصه استراتيجية تنفيذ.

الفساد في المؤسسة الوطنية للأغذية

سُمع رفيق شابير، بعد أن غادر عمله ذات مساء في الاسبوع الأول له في ذلك العمل،

سُمع يتذمَّر قائلاً: «سأقوم بدق عنق كل موظف فاسد أصادفه في طريقي؛ سأقوم بانقاذ صورة هذه المؤسسة في أعين الناس حتى لو كان ذلك آخر عمل أقوم به في حياتي».

وشابير هذا، الذي لم يكن يزيد عن تسعة وعشرين عاماً، كان قد عُيِّن للتو في المنصب الهام المتمثل في مدير المؤسسة الوطنية للأغذية في مقاطعة روريتانيا (في هذا الفصل قمنا بتغيير جميع الأسماء وبعض البيانات حفاظاً على السرية، ولكن الحالة التي نحن بصددها حالة حقيقية فعلاً). واكتسبت المؤسسة الوطنية للأغذية سمعة كواحدة من أكثر المؤسسات فساداً في روريتانيا. وقد أدرك شابير سريعاً كم هو مربح سيكون العمل في هذه المؤسسة. فمعظم الموظفين لديهم سيارات، والغالبية العظمى تمتلك بيوتاً على شاطئ البحر أو في الريف. وبعض الرسميين في المؤسسة كان الواحد منهم أسطورة في زمانه:

* عَمِل بقشه، نائب المدير، في إلف، المدينة الصغيرة القريبة من أحد موانيء روريتانيا. وعندما كان في منتصف الأربعينات من عمره، كان قد مضى عليه اثنا عشر عاماً وهو يعمل كنائب ا مدير، وكان قد رفض فرصتين للترقية الى منصب مدير وينتقل من مدينة إلف. وكان معر ِفاً نه أنه يمتِّع نفسه بالخمر والنساء، ووُجِد مراراً في فندق الشاطئ الفخم في المدينة ا.ينا.. وفي احدى المناسبات، شوهد خارجاً من النادي الليلي بعد أن خسر كل ما في محفظته، وسُمع يقول: «لا يهمني ذلك. كل ما كان في محفظتي هو مبلغ خمسة آلاف بولا.». (البولا هي الوحدة النقدية المحلية في روريتانيا). وكان راتب بقشه السنوي الذي يتقاضاه من الحكومة هو مبلغ ستة آلاف بولا.

* عمل نايونت، مراقب أغذية منطقة، في منطقة كلكون الساحلية. وقد طلب منه إزالة حوالي ١٠٠٠ كيس خيش مليئة بالقمح التالف من مخازن المؤسسة الوطنية للأغذية واتلافها. وعوضاً عن ذلك قام بإزالة ١٠٠٠ كيس من القمح الصالح تماماً للأكل وباعها في مناطق الداخل في المحافظة مقابل مبلغ خيالي. وظل الناس في كلكون يأكلون القمح التالف. وفي نهاية الأمر قام وفد عن المواطنين بالسفر مسافة ٤٠٠ كيلو متر الى مكتب وزير الأغذية في ميلانغ، عاصمة مقاطعة روريتانيا وقدموا احتجاجاً. وزار الوزير كلكون ورأى القمح التالف في محلات التوزيع. وقرر الوزير عمل شيء ازاء ما حصل. وكان مصير نايونت النقل الى

ميلانغ حيث كان يشاهد في الغالب وهو يستمتع بسيارته الجديدة اللامعة.

* انضم ماغوما مؤخراً الى العاملين في المؤسسة الوطنية للأغذية في منطقة ديباوا. وقد نُقل عنه قوله: «إن كل من لا يكّون ثروة من العمل في هذه المؤسسة هو إنسان غبي». «وعندما انضممت للعمل فيها لم يكن لديّ شيء حتى لم أكن أعرف أين سآكل وجبتي التالية. ولكنني الآن أمتلك دراجة نارية وانتقلت الى بيت مكوّن من ثلاث غرف». كان ماغوما هذا مسؤولاً عن أحد مراكز مشتريات القمح. ويقال إنه اتفق مع المزارعين المحليين على شراء ٥٠ بالمائة فقط من القمح الذي ينتجونه، سامحاً لهم بذلك ببيع الباقي في السوق السوداء. وفي مقابل ذلك كان يتلقى دفعات مالية. وعندما استجوب من قبل مراقب أغذية المنطقة لم يستطع ماغوما أن يأتي بتفسير معقول. فقام المراقب برفع الأمر الى مدير المنطقة الذي نقل عنه قوله: «إن ماغوما شاب صغير. وأمامه الشيء الكثير الذي ينبغي أن يتعلمه. أخبره أن ينتبه الى ما يفعل». ولم يتخذ أي إجراء آخر، وظلّ ماغوما مستمراً في خطته.

كان سلف شابير في منصب مدير المؤسسة الوطنية للأغذية هو نفسه مشهوراً بالفساد. فقد عيّن في المناصب القيادية كادراً كان أفراده مخلصين له. وكان في بعض الأحيان يستخدم صلاحياته في الاجراءات العاجلة ليهدد أو يبعد الموظفين الذين لا يكونوا مخلصين – وبالمناسبة، كان يقوم بذلك ليظهر للرسميين الكبار أنه يجري اتخاذ العمل اللازم ضد «الفاسدين». وكان موظفو المؤسسة ينظرون الى الموقف كظاهرة طبيعية وقبلوا بذلك. وقد كان الوضع طبيعياً في الأقل ساعة طرد ذلك المدير وإحلال شابير في المنصب محلّه.

جرى تعيين شابير مديراً للمؤسسة من قبل أعلى موظف رسمي في الخدمة المدنية في روريتانيا، هو رئيس المفوضين رحمة الله، وكان رئيس المفوضين نفسه قد وصل الى مركزه مؤخراً من خلال عملية النقل الروتينية من مركز الى مركز مماثل في مقاطعة أخرى. وأول أمر كان يهم رحمة الله في منصبه هو ضمان أن المؤسسة الوطنية للأغذية، المسؤولة عن شراء وتخزين وتوزيع الحنطة والسكر في روريتانيا، تعمل بصورة جيدة.

وكم كان مشمئزاً عندما اكتشف مما قاله مفوض المؤسسة بورتيلو أنها كانت مبتلية بالفساد. وقد أخبر المفوض بوريتلو المفوض العام أن مدير المؤسسة المنصَّب نفسه كان فاسداً

ولكنه أي بوريتلو لم يكن قادراً على اتخاذ أي عمل بسبب ارتباطات المدير السياسية وغياب الدعم من المفوض العام السابق. فتملك الغضب رحمة الله المفوض العام الجديد، وساعد بورتيلو على إقصاء المدير المنصَّب الذي وجد في نهاية الأمر مذنباً بتهمة السلوك الفاسد وبالتالي طرد من الخدمة الحكومية.

وتشاور المفوض العام رحمة الله مع بورتيلو حول تسمية مدير جديد للمؤسسة. وحذّر بورتيلو من أن الفساد قد استشرى داخل المؤسسة وأن نائب المدير محفوظ كان متعباً وغير كفء. واقترح على المفوض العام تعيين مدير جديد من خارج المؤسسة، وذكر اسم رفيق شابير الذي كان قد قابله في احدى المناسبات الاجتماعية وعرف أنه من بين النجوم الشابة اللامعة من العاملين في الخدمة المدنية في البلاد. وقابل المفوض العام شابير ووافق على تعيينه. وعلى الرغم من صغر سنّه وقلّة خبرته عُيّن شابير في منصب مدير المؤسسة الوطنية للأغذية.

نشأ شابير في مقاطعة مجاورة في أسرة لها مكانتها الراسخة تضم الكثيرين من الأطباء والمحامين والمهندسين. وبعد دراسته في المدارس الخاصة، تخلّى عن تقاليد الأسرة وحصل على ماجستير في ادارة الأعمال. وعمل لفترة زمنية في شركة صيدلة ولكنه كان ميّالا للعمل الحكومي. وقد أثار القطاع العام اهتمامه لأنه كان يعتقد أن القرارات الواسعة المدى والتي تؤثر على مستقبل أمته كانت تتخذ هناك. وقد تنبأ بأن الحكومة كانت تغيّب من شمس القطاع الخاص من حيث أهميتها. وبعد أن نجح في امتحان الخدمة المدنية الصعب، اختير شابير للانضمام الى كادر النخبة المتمثل بالمديرين العامين.

وعند دخوله الخدمة المدنية، حصل على تدريب في القانون والإدارة العامة. وأمضى ثلاث سنوات في وزارة التخطيط والبرامج ومسؤولاً أمام المفوّض. ثم ترقّى الى منصب في مشروع عام في روريتانيا حيث كان مسؤولاً أمام رئيس المؤسسة. وكان زملاؤه في كلا العملين أعضاء في نفس كادر النخبة العاملين في الخدمة. وفي المنصب الأخير كان عمله يقع ضمن الاختصاص العام للمفوَّض العام في روريتانيا.

وبعد تولّي المفوض العام رحمة الله وطرده لمدير المؤسسة الوطنية للأغذية بسبب فساده، استدعى شابير الى اجتماع معه، وعبّر له عن رغبته في تعيينه (أي شابير) في منصب مدير

المؤسسة. وأخبر شابير بأهمية المنصب وعبّر له عن رغبته بضرورة «تصحيح المسار» في المؤسسة. وقد قيل عن رحمة الله والمفوض بورتيلو أنهما رجلان من ذوي الاستقامة. ولذلك فقد وعدا شابير بمعاضدته في التفويض الذي منح له: ألا وهو التخلص من الفساد في المؤسسة الوطنية للأغذية، وفي الوقت نفسه ضمان إيصال السلع في الوقت المناسب.

ورغم أن شابير لم يكن لديه من الخبرة أكثر من خمس سنوات – وجميعها في وظائف هيئة كبار المسؤولين – إلا أنه كان مشهوداً له بالشدة والأمانة. وقد سُمّي شابير، وهو رجل ضخم يتسم بالصرامة وذو عقل يقظ وقدرة على التعامل مع الناس، سُمّي لمنصب يمنح عادة لمن أمضوا عشر سنوات من الخدمة داخل المؤسسة الوطنية للأغذية ذات الكادر الاداري المستقل. وقد أثار تعيينه الاستغراب داخل المؤسسة وخارجها. ولم يكن العاملون في المؤسسة على اختلاف مراكزهم يعرفون ما الذي يتوقعونه من هذا المدير الجديد المبتدئ، والذي كان، شأنه شأن رحمة الله وبورتيلو، من مقاطعة غير مقاطعتهم ومن طائفة عرقية غير طائفتهم بل لم يكن حتى من بين الكادر الإداري للمؤسسة الوطنية للأغذية ذاتها.

مقاطعة روريتانيا

كانت روريتانيا مقاطعة جبلية جافة تغطي مساحة أكبر من دولة الأكوادور أو غانا أو رومانيا. وكان سكانها حوالي ٢٫٦ مليون نسمة، أي أكبر من عدد سكان أكثر من ٦٣ دولة في العام ١٩٧٩ من بين ال ١٤٢ «دولة النامية» (ما عدا اوقيانوسيا) (٢). وكانت معروفة بالاضطراب السياسي والاهتياج القَبَلي والفقر الطاحن. وكانت الحكومة تشن حروباً مستمرة، في بعض الأحيان بكل ما تحمله الكلمة من معنى، ضد الحكام شبه الإقطاعيين، والجماعات اللغوية والقبلية التي تسعى للاستقلال الذاتي، وكذلك ضد أقسى أنواع الحرمان الريفي.

كان الفلاحون في روريتانيا ينتجون حوالي ١٠ بالمائة من حاجة المقاطعة من القمح ولا ينتجون أي سكَّر على الاطلاق. ولضمان التوزيع العادل والكفء لهذه المواد الغذائية الأساسية فقد اعتمدت الحكومة ولفترة من الوقت سياستين رئيستين:

السياسة الأولى: هي أنها سيطرت على أسعار شراء وبيع القمح والسكر كما هو موضح في الجدول رقم (٤). وعلى الرغم من هذه السيطرة، فإن السوق السوداء كانت تمثل

ما بين ١٠ الى ١٥ بالمائة من حجم القمح والسكر اللذان كانا يوزعان في روريتانيا كما كانت المواد الغذائية تُهرَّب الى الأراضي المجاورة.

جدول رقم (٤): الأسعار التقريبية للقمح والسكر

أنواع الأسعار	السعر بالبولات / كغم	
	القمح	السكر
الشراء الرسمي	١ر١	٥ر٥
البيع الرسمي	٠ر٧٥	٤ر٠
مبيعات السوق السوداء	٢ر٥	١٥ر٠
البيع في الدول المجاورة		
سيراديا	١ر١	٦ر٠
بوكال	١ر٢٥	٦ر٥
ليفيستانا	١ر٥	٣ر٨

والسياسة الثانية: هي أن المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية هي التي كانت تتحكم في المشتريات (بما في ذلك الاستيرادات) ومعظم عمليات التخزين وتوزيع القمح والسكر. وكانت المهمة الرئيسية للمؤسسة في روريتانيا هي ترتيب توصيل شحنات القمح والسكر من خلال متعهدي القطاع الخاص، وفي غالب الأحيان الى المناطق النائية، وكذلك إدارة حوالي ٧٥ منطقة تخزين. كما كانت المؤسسة تشرف على نظام التوزيع بالبطاقات، إذ كان المواطنون يحصلون على البطاقات التموينية عن طريق موظفي المؤسسة المحليين. وكانت البطاقة تخوّل المقيم في روريتانيا شراء كمية محددة من القمح والسكر بالسعر المدعوم. أما التوزيع الفعلي للقمح والسكر الى المستهلكين فقد كان يتم عن طريق حوالي ٢٥٠٠ موزع خاص، والذين كانت المؤسسة هي التي تمنحهم رخص التوزيع. وأخيراً كانت المؤسسة تشرف على المشتريات من القمح الذي يزرع محلياً بالسعر المحدد رسمياً.

وعندما تسلّم رفيق شابير مهام منصبه، كان هناك اعتقاد سائد على نطاق واسع أن الأسعار غير المنضبطة قد تؤدي الى نتيجة غير عادلة وغير فعّالة. وكانت الحكومة ملتزمة

بالتدخل في سوق المواد الغذائية، من حيث تحديد الأسعار وإدارة نظام التوزيع على حدٍ سواء. وكان هذا التدخل يطبّق لا في روريتانيا فحسب، بل في المقاطعات الأخرى التي تضمها الدولة ككل.

المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية

يوضح الشكل رقم (٤) نشاطات المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية المتمثلة في المشتريات والتخزين والتوزيع. وتبلغ الميزانية السنوية لروريتانيا (١٠٠) مليون بولا (وحدة العملة المستخدمة)، وتتضمن ٦٥ مليون بولا لمشتريات القمح، و (١٠) ملايين للسكر و (٥) ملايين للأجور والرواتب و (٢٠) مليون تكاليف التوزيع والادارة.

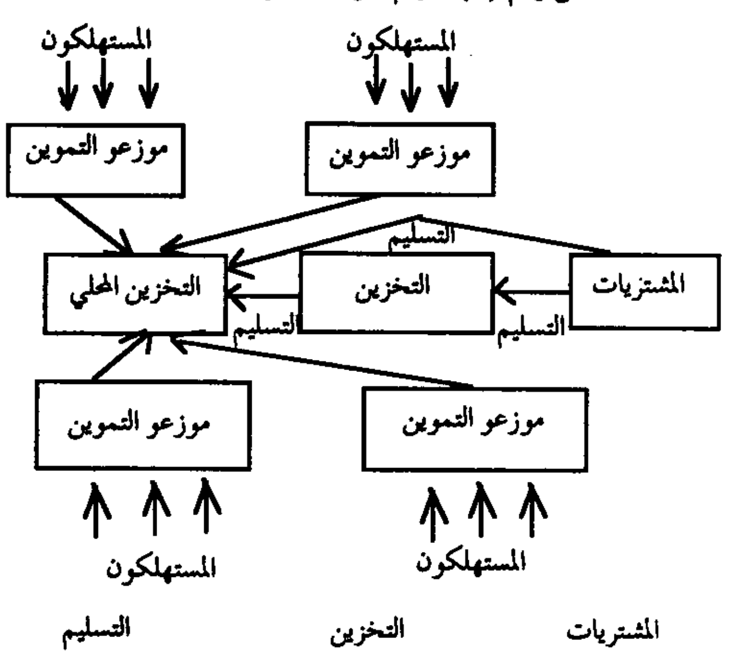
المشتريات

كانت المشتريات تتم بطريقتين. فقد كان يتم الحصول على حوالي (٩٠) بالمائة من القمح وكذلك جميع كميات السكر التي تحتاجها روريتانيا من منافذ المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية في المقاطعات الأخرى. إذ كان يسافر أحد موظفي المؤسسة الى المنفذ ويراقب عمليتي الوزن والتحميل للنقل. وأول نقطة تسليم كانت في العادة العاصمة الاقليمية ميلانغ، حيث يقوم موظف آخر من موظفي المؤسسة (أي مفتش) بالتأكد من الوزن والنوعية (٣). وكانت ال ١٠ بالمائة الباقية تشترى من المزارعين المحليين، إذ كان يطلب منهم وفق القانون بيع محصولهم الى مركز المشتريات الرسمية التابعة للمؤسسة. ومعظم قمح روريتانيا كان يزرع في مقاطعة ديباوا، والتي كان يوجد بها ثلاثة عشر مركز مشتريات. وكانت هذه المشتريات عملاً تجارياً كبيراً في المقاطعات الأخرى حيث كان ذلك مهمة رئيسية من مهام المؤسسة. وفي روريتانيا على أية حال كانت عمليتا التخزين والتسليم لهما أهمية أكبر نسبياً.

التخزين

كانت المؤسسة تشغّل حوالي (٦٠) مخزناً ضخماً و (١٥) رصيف تخزين في مختلف أنحاء المقاطعة. وعند السفر في أراضي روريتانيا الداخلية، يمكن أن يشاهد المرء، على سبيل المثال، قرية أكواخها من الطين وبجانبها بناءٌ عملاق من الاسمنت المسلح يظهر من بعيد هو مبنى للمؤسسة الوطنية للمواد الغذائية.

شكل رقم (٤): مهام المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية



المشتريات	التخزين	التسليم
من نقاط توزيع المؤسسة الى المقاطعات الأخرى من المزارعين المحليين.	إدارة ٧٥ مخزناً وتسهيلات خزن مكشوفة	عقود الشحنات الكبيرة والصغيرة الى المقاطعات وداخلها منح التراخيص والتفتيش على موزعي التموين إصدار بطاقات التموين للمستهلكين والسيطرة عليها.

أما الخمسة عشر رصيفاً المكشوفة والموجودة داخل مجمعات محاطة بأسوار عالية فقد كانت موزعة على مناطق مختلفة وخاصة تلك المناطق ذات الأمطار الفصلية النادرة. وكانت مخزوناتها مغطاة بالقماش المشمع الضخم للوقاية من الأحوال الجوية المتقلبة ومن الحوادث. وكانت المؤسسة توظف حرّاساً في كل هذه المجمعات. ولكن الكثيرين من موزعي التموين كانت لهم مخازنهم الخاصة الأصغر شأناً.

التسليم

كانت عمليات النقل في روريتانيا عمليات مضنية. ورغم أن المنطقة الساحلية في

المقاطعة لها عدة موانىء صغيرة، إلا أن الطقس السيء ووسائل النقل البدائية تعيق النقل البحري. وكان يوجد في المقاطعة سكك حديدية وشبكة محدودة من الطرق المعبدة، ونظراً الى أن سكان المقاطعة كانوا متناثرين فيها بصورة واسعة، فإن الكثير من الشحنات كانت توزع باستخدام طرق غير نظيفة وعبر الصحاري وعن طريق قوافل الجمال. وكان من الممكن لعاصفة ممطرة عنيفة أن تجعل الوصول الى بعض المناطق غير متاح لعدة أيام.

قامت المؤسسة بتقسيم طرق التسليم الى ثلاث فئات، وفق كميات الحبوب والسكر في كل شحنة في الغالب. وكانت تتعاقد على تسليم الشحنات منفردة عبر هذه الطرق مع شركات النقل الخاصة، والتي كانت تقسم هي الأخرى الى ثلاث فئات وفق أحجامها (انظر جدول رقم ٥).

وكان يسمح للمتعهدين بالتقدم بعطاءاتهم وفق فئات التصنيف أ، ب، جـ ؛ وعلى سبيل المثال، فإن المتعهدين من الفئة ب هم الوحيدون الذين يسمح لهم بنقل الشحنات على الطرق من الفئة ب. وكان هذا التحديد يجري بصورة تقليدية، ومن الواضح أنه نجم عن أمرين. الأول يتعلق بالفعّالية: فلو كانت العطاءات مفتوحة أمام الجميع، فإن المتعهدين الصغار الذين لا يستطيعون حقيقة القيام بالعمل قد يتقدمون بعطاءات. أو قد يقوم بعض المتعهدين بأخذ عطاءات تفوق قدراتهم، الأمر الذي ينجم عنه عدم تسليم مواد غذائية أساسية. أما الأمر الثاني فيتعلق بالعدالة: فالطرق الصغيرة تخصص لصغار المتعهدين المحليين في العادة والذين لا يمكن بموجب هذا النظام، أن يقوم كبار الناقلين بمنافستهم والقضاء عليهم.

وكانت المؤسسة تطلب التقدم بعطاءات لتوصيل مئات الشحنات في العام. وكل شحنة رئيسية على كل طريق كانت مفتوحة للمتعهدين المعنيين كي يتقدموا بعطاءاتهم. وكانت اللوائح الحكومية تتطلب قبول أدنى العطاءات سعراً، مالم يكن هناك تبرير مكتوب وموقع عليه من المدير. وكل عمليات التعاقد كانت تجري من قبل قسمي الميزانية والمحاسبة في المؤسسة، الواقعان عبر الممر المؤدي الى مكتب شابير.

كما كانت مكاتب المؤسسة الإقليمية تشرف على جانبين آخرين من جوانب نظام التسليم: تنظيم موزعي التموين وإصدار البطاقات التموينية. وانطوى هذا التنظيم على فحص

جدول رقم (٥): فئات الطرق والمتعهدين

الطرق	
أ	الشحنات الرئيسية الى مراكز التخزين الكبرى؛ ١٥ – ٢٠ طريقاً.
ب	الشحنات المتوسطة الحجم ؛ ٤٠ طريقاً.
جـ	الشحنات الصغيرة؛ داخل المناطق البعيدة غالباً؛ أكثر من ٢٠٠٠ طريق.
المتعهدون	
أ	الشركات المالكة لـ (١٥) شاحنة في الأقل؛ وتأمين إضافي قدره مليوني بولا نقداً لدى المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية؛ ولديها حوالي (٤٠) متعهداً مجازاً مسجلين.
ب	الشركات المالكة لـ (١٠) شاحنات في الأقل؛ وتأمين إضافي قدره مليون بولا نقداً لدى المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية؛ ولديها حوالي (٥٠) متعهداً مجازاً مسجلين.
جـ	الشركات المالكة لـ (٥) شاحنات في الأقل؛ وتأمين إضافي قدره نصف مليون بولا نقداً لدى المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية؛ ولديها حوالي ١٠٠–١٥٠متعهداً مجازاً مسجلين.

المخزونات، ودقة الأوزان، وسجلات موزعي التموين. وكان الموزعون ينقلون القمح من مراكز التخزين التابعة للمؤسسة، أولاً لمطاحن الدقيق المحلية ومن ثم الى مخازنهم. وكان موظفو المؤسسة يصدرون البطاقات التموينية، كما كان يفترض أن يقوموا بفحص سجلاتهم لدى دائرة الدخل المحلية والمسؤولة عن الاحتفاظ بالمعلومات عن القاطنين وملكية الأراضي والأراضي المخصصة لمختلف المحاصيل وما شابه.

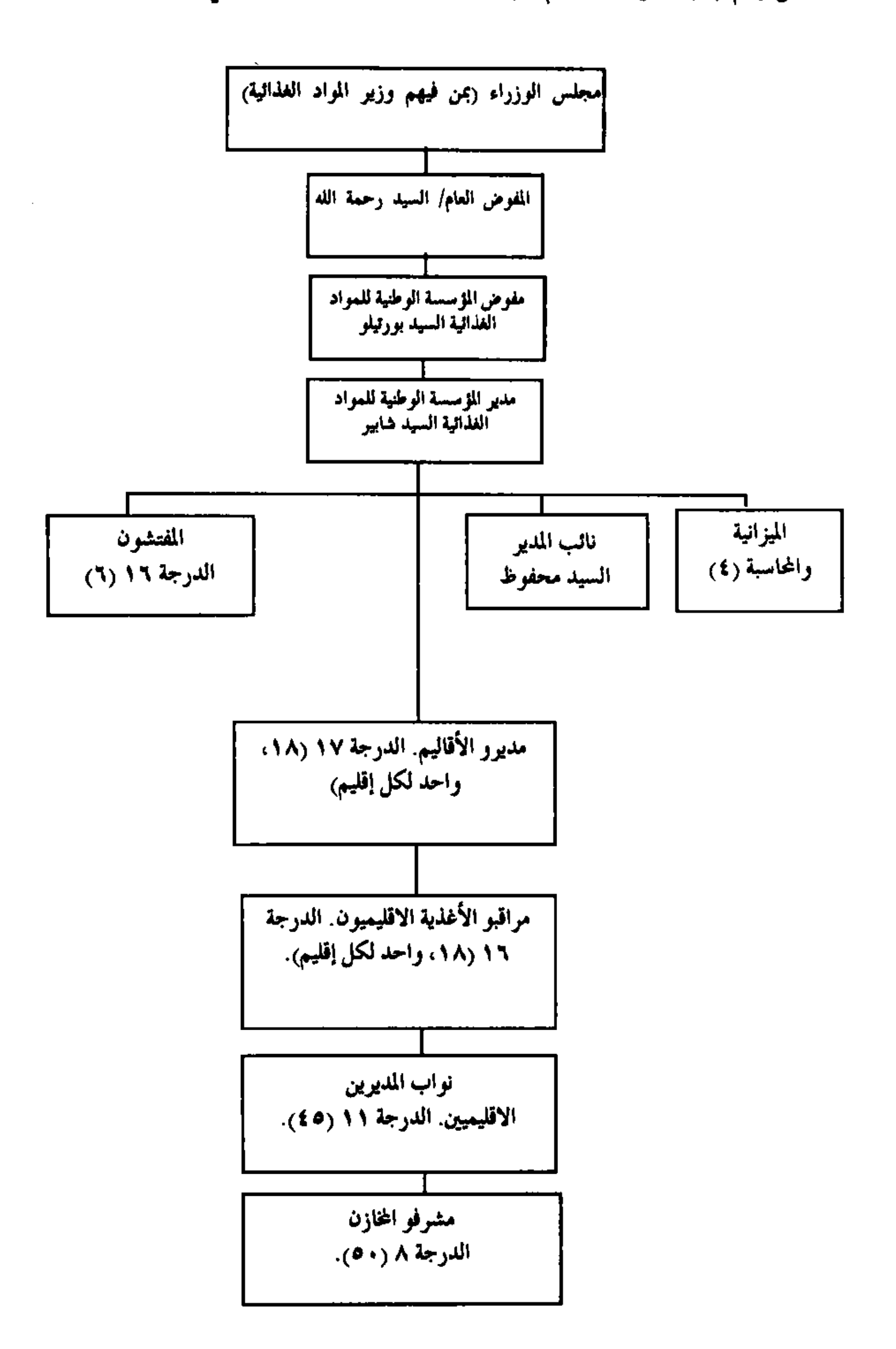
تسلسل السلطات

كانت المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية في روريتانيا تستخدم ٢٨٠ موظفاً، حوالي نصفهم في المراكز المهنية من الدرجة الثامنة العامة أو الدرجات الأعلى. وكانت المؤسسة «وكالة شبه مستقلة». ولهذه الصفة، كان كادرها الاداري منفصلاً عن الخدمة العامة المعتادة، وكان موظفوها خاضعين لقوانين ولوائح المؤسسة فيما يتعلق بالتعيينات والكفاءة والنظام. وكانت قوانينها تتطلب اتخاذ الاجراءات العاجلة ضد أي موظف إذا كانت الأدلة كافية جداً لادانته. وبكل بساطة كان الموظفون المذنبون يطردون من الخدمة من المؤسسة.

يبيّن الشكل رقم (٥) خريطة تنظيم المؤسسة. فالمدير لديه صلاحيات كثيرة، فقد كان لديه سلطة التعيين حتى الدرجة ١١؛ أما التعيينات الأعلى فقد كانت من اختصاص المفوّض. ولم تكن تتم التعيينات، على أية حال، مالم يكن هناك شاغر في مركز ضمن الاختصاص، وكانت القوانين تدل على أن «الأفضلية للموظفين المؤهلين بصورة مناسبة» من أفراد كادر المؤسسة. ويمكن للمدير أن يعلق عمل الموظفين أو يبدأ باتخاذ الاجراءات ضدهم إذا كانت الأدلة كافية جداً لحدوث الفساد أو اساءة استخدام السلطة أو حتى الشكوى ضد عدم فعّاليتهم. ويستطيع المدير نقل الموظفين ولكن لا يمكن نقل الموظفين الى خارج ملاك المؤسسة إلا في حالة الطرد. كما يستطيع المدير أن يضع المتعهدين على القائمة السوداء حتى بسبب الاساءات المحددة بطريقة مبهمة مثل التأخير أو عدم الوفاء بالعقود. ولا يعني وضع الأسماء على القائمة السوداء أي عقوبة ولكنها تجعل المتعهد غير مؤهل للتقدم للعطاءات المستقبلية لفترة ما بين أشهر الى عدة سنوات، بناء على تصرّف المدير. ومن خلال قسمي الميزانية والمحاسبة، فإن لدى المدير السلطة على منح العقود والى حدٍ ما على توقيتها وتصميمها. كما يقوم المدير بتطبيق اللوائح والقوانين بالنسبة للتخزين والمراقبة النوعية والبطاقات التموينية ومسك الدفاتر وبقية عمليات المؤسسة.

أما نائب المدير ، غير الكفؤ، السيد محفوظ، فقد تركه المدير السابق ليعيش ويأكل. فقد كان يقضي سحابة يومه في احتساء الشاي والثرثرة مع الموظفين الآخرين والمتعهدين. وكان المفتشون الستة يفحصون بأنفسهم الشحنات وأماكن التخزين الكبرى وتسهيلات التخزين.

شكل رقم (٥): خريطة تنظيم المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية في مقاطعة روريتانيا



ولم يكن في قسم الميزانية والمحاسبة سوى أربعة موظفين لادارة اجراءات التعاقد والاحتفاظ بالحسابات لكل نشاطات المكتب المركزي.

أما كل **مدير إقليمي** في كل من أقاليم روريتانيا الثمانية عشر فكان يشرف على **مراقب مواد غذائية إقليمي** . والاثنان معاً كانا يؤمّنان إيصال المواد الغذائية وإصدار البطاقات التموينية ويشرفان على تسهيلات التخزين. وكان الكثير من الادارة اليومية لمناطق التخزين يقع على عاتق نواب **المديرين (الاقليميين) ومشرفي المخازن** ، ولم يكن لهم أي مسؤولية في عمليات تسليم الشحنات. وفي إقليم ديباوا كان نائب المدير الاقليمي ومراقب المواد الغذائية الاقليمي يشرفان على مشتريات القمح من المزارعين المحليين.

كما كان كادر المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية بأكمله تقريباً قد تم تعيينه من بين الذين أقاموا مدة زمنية طويلة في روريتانيا. وحتى في مستوى الدرجة الثامنة، كان الموظفون في بعض الأحيان يرتبطون ارتباطاً وثيقاً بزعماء القبائل وكبار السياسيين. ويبدو أن كل إنسان كان يعرف كلّ الناس الآخرين.

أنواع الفساد

أمضى شابير الأسابيع الأولى في عمله في التعرف ما أمكن ذلك على نشاطات المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية. واكتشف أنه ربما كانت نصف كميات القمح التي تباع في السوق السوداء من انتاج المزارعين المحليين، والنصف الآخر من شحنات ومخزون المؤسسة. كما كان القمح والسكر يهربان كذلك للدول المجاورة. وعقد اجتماعات مع مجموعة من مديري الأقاليم في مراكز عمل مختلفة في ميلانغ. وقام بعدة رحلات طويلة الى مناطق التخزين الكبرى منها والصغرى في مختلف أرجاء المقاطعة. وقام بفحص السجلات في محلات توزيع التموين والمكاتب الاقليمية وكذلك قسم الميزانية والمحاسبة. ومن ناحية أخرى، فإن الانطباع الذي خرج به شابير هو أن قلة لا يستهان بها من بين موظفي المؤسسة الاقليميين كانوا على درجة من الكفاءة وتحدوهم الرغبة في تقديم المساعدة. وقد وجد أن عدداً من المتعهدين لم يقوموا بتسليم الكميات الحقيقية من القمح، وأن البعض منهم كانوا مسيئين بصورة مزمنة. وفي كثير من الأحيان كان يتحدث في المساء مع المفوّض بورتيلو الذي أخبره بدوره عما كان

قد عرفه خلال العام ونصف اللذين قضاهما في منصبه. وقد كان بورتيلو يؤكد على المشاكل مع المتعهدين والبطاقات التموينية، ولكنّ شابير وجد دلائل على وجود الفساد في كل جانب فعلاً من جوانب عمليات المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية.

المشتريات

سمع شابير أن مخططات الدفعات المالية غير المشروعة مثل مخططات ماغوما كانت واسعة الانتشار في دياوا. ففي بعض الأحيان كانت المشتريات من منافذ المؤسسة في المقاطعات الأخرى تسجل بطريقة مزيّفة، مما يسمح بسرقة كميات من القمح والسكر وبعد ذلك بيعها في السوق السوداء. وفي أثناء العبور الى ميلانغ، كانت أكياس الخيش تشق طولياً بحيث يصبح الكيس الذي يزن ٨٥ رطلاً مجرد ٧٥ رطلاً. وعندما تصل الشحنة، كان الفاعلون يرشون المفتش المسؤول ويضعون القمح أو السكر الذي سقط من الأكياس في أكياس أخرى ويبيعونه. وعلم شابير أن هناك سوقاً رائجة لأسواق الخيش الجديدة والمستعملة.

التخزين

كانت هناك عدة أنواع من الفساد في المخازن وأرصفة التخزين المكشوفة:

* كان لنواب المديرين ومفتشي المخازن سلطة تقديم تقارير عن القمح أو السكر الفاسد بسبب تعرضه للأمطار أو قلة مبيدات الحشرات أو غير ذلك من الأسباب. وعند الحصول على الترخيص اللازم كان المخزون الفاسد يجري إتلافه وتصدر شهادة بالحصول على كمية بديلة له. وقد أصبحت مثل هذه التقارير تقدم مراراً وتكراراً وبخاصة بالنسبة للأرصفة المكشوفة. وزار شابير بعض هذه المواقع بعد هطول أمطار غزيرة تجاوزت أعلى ما وصلته من قبل، واكتشف أن القماش المشمّع كان واقياً بصورة فعّالة. ولم يجر اتلاف حتى ولو كيس واحد من القمح أو السكر.

* وكما هي الحال بالنسبة لقضية نايونت، كان القمح الرديء يحل محل القمح عالي الجودة.

* كما كانت هناك سرقات مباشرة وصفقات تواطئية مع موزعي التموين ولكن الاعتقاد هو أنها نادرة.

عقود التسليم

يمكن التعرف في هذا المجال على عدة أنواع من الفساد:

* رغم أن عدداً كبيراً من المتعهدين كانوا مؤهلين للتقدم بعطاءاتهم بالنسبة لكل شحنة، إلا أن القليلين منهم الذين كانوا يقومون بذلك فعلاً. فالمتعهدون كانوا يعرفون بعضهم البعض بصورة جيدة، وكانت هناك تقارير بوجود عطاءات تواطئية. واكتشف شابير من سجلات قسم الميزانية والمحاسبة أنه خلال السنوات الثلاثة الماضية (التي سبقت تعيينه في منصبه) أن تكاليف التسليم على نفس الطرق قد ازدادت بنسبة ٤٥٠ بالمائة. ولم يكن يستطيع أن يقدر بسهولة الى أي حدٍّ عكست هذه الزيادة أسعار المحروقات الأعلى والتضخم بصورة عامة، ولكنّه خمَّن أن التواطؤ قد رفع تكلفة العطاءات بمقدار ٢٥ بالمائة من الأسعار «التنافسية».

* كان المتعهدون أحياناً يقومون بتسليم القمح من نوعية أدنى ويقدمون كميات أقل مما جرى التعاقد عليه أو يتأخرون في التسليم، أو، بكل بساطة، لا يسلّمون أي قمح على الاطلاق. وعلم شابير أن مثل هذه القصص تحدث فيما بين ١٥ الى ٢٠ بالمائة من جميع الشحنات. إلا أنه نادراً ما كان يتخذ أي عمل أو اجراء ضد المتعهدين ـ وكل ما كان يتخذ هو ضد أصغر أصحاب شركات النقل فحسب.

* كان قسم الميزانية والحسابات في بعض الأحيان ينشر اعلانات للتقدم بالعطاءات قبل ثلاثة أيام فقط على انتهاء المدة المقررة. لكن المتعهدين المفضلين كانت تصلهم المعلومات قبل ذلك مقابل الرشاوى. وفي بعض الأحيان، كانت العقود تصمّم بطريقة بحيث يمكن لمتعهد نقل واحدٍ فحسب من الايفاء بالشروط المطلوبة. كما كان يظهر التفضيل في منح العقود لأولئك المقيمين في قرية أو منطقة معينة، ولكن مثل هذه الممارسة لم تكن تنطوي في العادة على أي فساد.

كان قسم الميزانية والمحاسبة يبدو ضعيفاً وغير فعّال. وكان أعضاؤه يتذمرون بصوت عال مطالبين بموظفين إضافيين، ويزعمون أنه مع وجود مئات من العطاءات والواجبات الأخرى فإن القسم ينقصه عدد الموظفين المناسب. لكنّ المدير السابق تجاهل هذه المطالب.

بطاقات التموين

لهذه البطاقات قيمة اقتصادية ظاهرة. ولما كانت هذه البطاقات تخوّل حاملها الحصول على حصة من المواد التموينية من موزع تموين محدد بسعر مدعوم، فإن الناس كانوا على استعداد لدفع المال للحصول عليها. وفي بعض الأحيان كان يتم الحصول على البطاقات بطريقة تلاعبية من قبل المواطنين الذين يزعمون أن بطاقاتهم قد فقدت أو تَلِفَت. وفي الحالات المشروعة كان يجري الغاء مفعول البطاقة السابقة من قبل المؤسسة، ويتم ابلاغ موزع التموين المختص وتسجل المعلومات في السجلات الخاصة بذلك. وفي كثير من الأحيان كان يتم صرف بطاقات بديلة أو جديدة دون الالتزام بهذه المتطلبات الاجرائية. ولما أصبح الموظفون على علم بسهولة ذلك، تصاعدت الممارسات غير الشريفة.

وطلب شابير من مديري الأقاليم حصر أعداد الناس الذين صرفت لهم البطاقات التموينية في أقاليمهم وتقديم تلك المعلومات الى مكتبه. وكم كانت دهشته كبيرة عندما اكتشف شامبير أنه في مقاطعة يبلغ عدد سكانها ٦ر٢ مليون نسمة، قامت المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية بصرف ما مجموعه ٢ر٤ مليون بطاقة تموينية. فالحكومة الفيدرالية كانت تسمح للمؤسسة في روريتانيا بشراء القمح والسكر لـ ٤.٢ مليون فرد، ربما لأنها لم ترد التفكير في الأثر الذي كان سينجم عن تزويد ٦ر٢ مليون مواطن بالمواد التموينية في الوقت الذي كان هناك كما هو ظاهر ٢ر٤ مليون بطاقة تموينية.

مأزق شابير

وعلى ضوء هذه المعلومات، أصبح شابير جاهزاً للعمل. فقد كان يحظى بدعم المفوض والمفوض العام لتطهير الفساد من المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية. وإذا ما أراد، فإن بإمكانه طلب المساعدة من وكالة مكافحة الفساد، وهي هيئة حكومية مستقلة. فقد كان مكتب الوكالة في روريتانيا برئاسة ضابط من كبار رجال الشرطة ولديه حوالي عشرين مخبراً، معظمهم منتدبون من الشرطة. كما يستطيع شابير كذلك اللجوء الى دائرة الدخل في كل إقليم للحصول على المعلومات المتعلقة بملكية الأراضي وحجم الأسر والمحاصيل. ولكنه سمع كذلك أن بعض هذه الدوائر تعجُّ بالفساد، ولذلك فإنه لا يمكن الاعتداد ببياناتها.

إلا أن موقف شابير كان حرجاً. فأهمية القمح والسكر لغذاء أهل الريف وسَوقيّات التسليم الحسّاسة كانت تعني أن عليه أن يحذر من إحداث ارتباك في النظام بطريقة قد تجعل الناس، حتى ولو بصورة مؤقتة، بدون تموين. كما كانت المقاطعة في وضع سياسي متقلّب. وكانت المواد الغذائية عنصراً رئيسياً في الجهود الرامية لاستقرار ذلك الوضع. وكان شابير نفسه غريباً على المنطقة من نواحي عدة. فقد كان أصغر من معظم مرؤوسيه، وقادماً من مقاطعة ومجموعة عرقية مختلفة، وينتمي الى جهاز خدمة إدارية مختلف وليس لديه خبرة في سياسات المواد التموينية وإدارتها. وجرى تجاوز نائبه في تسلم رئاسة الادارة وبالتالي فقد كان حانقاً بعض الشيء على تعيين شابير. لكن محفوظ (نائب المدير) لم يكن لديه أي سلطة تقريباً في المؤسسة، والكثيرون من موظفي المؤسسة كان لهم علاقات وثيقة مع السياسيين الأقوياء والشخصيات القبلية.

وعندما تسلّم شابير عمله، أحاط به في الحال عدد من مرؤوسيه يعرضون خدماتهم ومساعدتهم. واعتبره الكثيرون من موظفي المؤسسة غِرّاً (قليل الخبرة) يمكن ثنيه (عن عزيمته) بسهولة. لكنّ شابير أراد، بغريزته أن يثنيهم هم عن اعتقادهم الخاطئ.

الأثر الفوري

أول خطوة اتخذها شابير هي جمع المعلومات عن نشاطات المؤسسة وأنواع الفساد فيها والمدى الذي وصل إليه. وقد ذهل لعدم الاحتفاظ بالسجلات اللازمة في الكثير من المخازن ومكاتب الأقاليم. وقد أقنعته مراجعته لعقود التسليم في العام السابق أن عدداً من المتعهدين الكبار الذين كان من المؤكد أنهم مذنبون للتأخر في التسليم وغير ذلك من عيوب الأداء كانوا أيضاً يتواطئون في العطاءات. كما دهش عندما علم أن المؤسسة قد أصدرت ٢ر٤ بطاقة تموينية لمقاطعة يبلغ عدد سكانها ٦ر٢ مليون نسمة.

كتب لي شابير يقول: «كان رد الفعل الأوليّ لديّ عندما تسلّمت منصب المدير هو أنني نزلت في مستنقع، وأن الدائرة الوردية الألوان بأكملها كانت في فوضى ضاربة أطنابها وأن الاجراءات الفاترة التي تعوزها الحماس لن تحدث أي أثر. فهذه الدائرة اشتهرت بأنها من بين أكثر الدوائر فساداً. وقد طُبعت هذه الصورة في مخيلتي. وزيادة على ذلك، كنت قد

أرسلت خصيصاً بتفويض لتطهير الدائرة وكنت عازماً على طرد الشكوك التي توحي بأنني لا «أعني ما أقول».

كان التوفيق حليفاً لشابير. فقد قام برحلتين دون الاعلان عنهما الى مختلف أرجاء المقاطعة، وقام بتوقيف ستة عشر موظفاً عن العمل، على مستوى مراقبي المواد الغذائية الإقليميين ومستوى نواب المديرين في تسعة أقاليم مختلفة. وكتب شابير بشأن ذلك يقول: «عند اتخاذ الاجراءات ضد هؤلاء الستة عشر، قمت باتخاذ العمل اللازم على الفور. فالاهمال الكلّي وغياب السجلات لم يغفرا على الاطلاق. وقمت بنفسي بتسليم الانذارات المسببة لتسعة من الستة عشر. أما الباقون فقد اتخذت الاجراءات اللازمة ضدهم عند عودتي الى مقر عملي».

واستدعى شابير، فيما بعد، وكالة مكافحة الفساد لتحري ثماني حالات من حالات الفساد الخطير، بما في ذلك اثنان من مديري الأقاليم. كما أن خمسة من نواب المديرين الاقليميين، من بينهم بقشة ونايونت إما تقاعدوا أو طردوا. وأعيد ثلاثة آخرين، من بينهم ماغوما، الى مراكزهم. وقد بُرِّئت ساحة ماغوما بسبب «الأدلة غير الحاسمة».

وأصاب القلق المفوّض بورتيلو بسبب عمليات الطرد المفاجئة. وعلى حد قول شابير فإنه «أصيب بالذهول لاحتمال حدوث انهيار في نظام التوزيع». إلا أن شابير وجد، خلال اجتماعاته مع المديرين الاقليميين في رحلاته، أن هناك بعض الموظفين الجيّدين الأمناء. وأعاد على الفور تعيين بعض هؤلاء الموظفين القادرين الى المراكز التي شغرت حديثاً. وفي بعض الحالات وضع أفراداً في مراكز لم تكن رتبهم أو خبرتهم تبدو تؤهلهم للمناصب الجديدة. ولكن بمساعدة بورتيلو قام شابير بترقيتهم، بكل بساطة وفق الحاجة.

أعمال أخرى

وسرعان ما زاد شابير من عدد العاملين في قسم الميزانية والمحاسبة، مضيفاً ثلاثة أفراد آخرين في وظائف جديدة وافق عليها المفوّض. وقد ساعدته هيئة موظفيه الجديدة على مراجعة السجلات الخاصة بالمتعهدين الذين كان أداؤهم منخفضاً في المرّات السابقة. ومن بين هؤلاء المنحرفين وضع شابير خمسة على القائمة السوداء وهم الذين كان يشك أيضاً في فسادهم

وعطاءاتهم التواطئية. وكان أحد الذين وضعوا على القائمة السوداء أكبر متعهد في روريتانيا، وشركته كانت تتمتع باحتكار فعلي للشحنات الخاصة بالمناطق الساحلية والتي كانت لها علاقات وثيقة مع الزعماء القبليين والسياسيين.

كما شرع شابير في اتخاذ اجراءات أخرى كذلك:

* فقد شرع بمراجعة اجراء العقود. وضمن بذلك أن يتم الاعلان عن العطاءات على نطاق واسع وقبل الموعد النهائي لتقديمها بوقت طويل. وكانت لديه فكرة، قام الوزير باغتيالها رغم مؤازرة بورتيلو، كان من الممكن لها أن تتيح الفرصة للمتعهدين من الفئات الثلاثة بالتقدم بعطاءاتهم للأنواع الثلاثة من العطاءات (وكان الوزير يعتقد أن بعض المتعهدين قد يوسّعون نطاق عملهم الى أكبر من قدراتهم أو قد يقدمون عروضاً غير متزنة مبالغاً فيها، مما قد يؤدي الى خطر عدم التسليم - وبالتالي الفوضى. وكانت لديه فكرة أخرى تتمثل في الغاء أو تخفيض متطلبات ملكية الشاحنات.

* وبصحبة المدير الاقليمي في ديباوا، زار شابير دائرة الدخل المحلية كي يعرف أية سجلات كان يحتفظ بها هناك فعلاً. وصمّم شابير خطة بسيطة لتقدير انتاج القمح. فدائرة الدخل لديها سجلاّت حول عدد الهكتارات المخصصة للقمح لدى كل مزارع. وبضرب هذه الأرقام بمعدل انتاج القمح للهكتار الواحد، فإنه يتكون لدى المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية تقدير مفيد بالنسبة للكمية المتوقع وصولها من القمح لكل من وحدات المشتريات الثلاثة عشر. في اقليم ديباوا. وقد طلب من المدير الاقليمي دراسة هذا الاحتمال ورفع تقرير بذلك له.

* وخطرت على باله فكرة مماثلة بالنسبة للبطاقات التموينية. إذ يمكن للمؤسسة أن تلغي بطاقات التموين القائمة وتصدر بطاقات جديدة تماماً وفق السجلات التفصيلية المحفوظة من قبل دائرة الدخل المحلي.

* إن نتائج زيارات شابير غير المعلنة قد قادته إلى الاستفسار عن نظام التفتيش. فقد أراد أن يقوم مفتشون من مكتبه بزيارات مفاجئة دون سابق إنذار. وقد اعتقد أن هذه الوسيلة قد تُنمّي الكفاءة الإدارية وتردع الفساد.

قانون نيوتن الثالث للحركة

كان شابير يفكر في اتخاذ هذه الاجراءات ـ وكذلك فيما يمكنه عمله بالنسبة لنائبه، محفوظ ـ عندما تلقّى دعوة من المفوض العام رحمة الله. وتقابل شابير مع المفوّض العام رحمة الله. وشرح رحمة الله (أسباب دعوته شابير لمقابلته) بأنه (أي شابير) سينقل بعد أربعة شهور فقط، كمدير، الى وظيفة سهلة يحسد عليها كثيراً جداً بالقرب من الحدود مع سيراديا.

ولم يدم الاجتماع سوى وقت قصير، ولم يشرح المفوض العام النقل بصورة مفصّلة. فقد أثنى على عمل شابير كمدير للمؤسسة الوطنية للمواد الغذائية، وقال له إن المركز الجديد هو بمثابة ترقية. وكنائب إداري لإقليم هام فيه الكثير من مشاكل التهريب الكبيرة فإن شابير سيكون لديه مسؤوليات حيوية واختبار تحدّي.

لكن الرسالة التي أراد المفوّض العام رحمة الله نقلها الى شابير كانت واضحة. فعواقب العمل الذي قام به شابير بقبضتيه الحديدتين لم يهزّ المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية فحسب بل هزّ آخرين ممن كانوا في مواقع السلطة والنفوذ كذلك. ورغم أن المفوض العام قال إنه فخور بأعمال شابير ولا زال يؤيد محاربة الفساد، إلا أن شابير نُقل بسبب نجاحه في ذلك المجال.

وكتب شابير لي، متأملاً تجربته هذه، يقول: «لقد عرفت أنني لا أستطيع القضاء على الفساد قضاءً مبرماً، لكنني كنت ملتزماً بتخفيض الألم الناجم عنه بقدر ما كان ذلك ممكناً. ولم أكن أعلم ولم أستطع أن أقدّر كم من الوقت سأحتاج «لتطهيره». وفي الحقيقةحتى مفهوم «التطهير» ذاته كان مفهوماً غير مادي وكان عليّ أن أقوم بتحديده بنفسي».

«والآن عندما أعود بتفكيري للوراء، فإنني أدرك أنه لم يكن لديّ خطة مرسومة سلفاً لمعالجة موضوع الفساد. فقد عملت بوحي الساعة التي كنت فيها وواضعاً نصب عيني على الدوام أنه لا ينبغي أن ينهار النظام».

المناقشة

لم تنته هذه الحالة بالنجاح. حقيقة قام رفيق شابير بعمل جدير بالتقدير في كشف مصادر أنواع كثيرة من الفساد وجدها في المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية، وكانت تبدو بعض

الحلول التي اقترحها وكأنها تبشّر بالخير. ووفق معايير الفصل الثالث من هذا الكتاب، فقد أحسن تحليل المشاكل الظاهرة للفساد واقتراح اجراءات السياسات الواجب اتّباعها. ولكنه فشل لأنه يبدو أنه تغاضى عن المشاكل الاستراتيجية المتعلقة بالتنفيذ. وتحرك على عدة جبهات مرّة واحدة دون أن يكسب التأييد السياسي والبيروقراطي. وأُرسل رفيق شابير الى وظيفة على الحدود؛ أما الفساد في المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية فقد ظل خلفه.

ولننظر ثانية في مهمة رفيق شابير الصعبة وهو يتولى رئاسة المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية. فالمؤسسة تمد المواد الغذائية الى مقاطعة كبيرة فقيرة مثقلة بالصراعات. ولو انقطعت المواد الغذائية فإن العواقب ـ الاقتصادية والسياسية على حدٍ سواء ـ ستكون وخيمة. وضمان ايصال المواد الغذائية يحظى بالأولوية الكبرى للمؤسسة. كما أن هذا الهدف أمرٌ حاسم بالنسبة للسياسيين: فالحكومة المركزية تحث الابقاء على روريتانيا تحت السيطرة، ومما لا شك فيه أن استقرار حكومة المقاطعة سيتأثر الى حد بعيد بنجاح المؤسسة في تسليم المواد الغذائية. وينبغي الملاحظة، على سبيل المثال، أن الحكومة المركزية تعطي المؤسسة الأموال اللازمة لتأمين ٢ر٤ مليون بطاقة تموينية. ومن المؤكد أن الحكومة المركزية تعلم أنه لا يسكن روريتانيا سوى ٦ر٢ مليون فرد. ولكنها راغبة في تقديم الأموال الزائدة لا لشيء إلا لتساعد على الحفاظ على الهدوء في المقاطعة المفعمة بنار العصيان.

لكنّ تقديم المواد الغذائية لم يكن الهدف الوحيد لرفيق شابير. فقد عُيّن في منصبه بتفويض محدد هو محاربة الفساد في المؤسسة. وقد طرد المدير السابق، وهو عمل سرى سريان موجة الصدمات في شتى أرجاء المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية، وفي الحقيقة في طول المقاطعة وعرضها. وقد وعد رئيس شابير المباشر، بورتيلو، كما وعد الرجل الذي أحضر شابير، المفوض العام رحمة الله، بشدّ عضده في جهوده الرامية للسيطرة على الفساد، في الوقت الذي يتم فيه توصيل السلع في وقتها المحدد.

وقد يتضارب هذان الهدفان. وعلى سبيل المثال، لو تحرك شابير ضد اولئك الذين يتعهدون بتوصيل الشحنات، فقد يؤدي هذا التحرك الى انقطاع محدود في ايصال تلك الشحنات. ولو أراد أن يبطل مفعول البطاقات التموينية الحالية فقد يثير غضب الجمهور

ومقاومته. وليس معنى هذا أن عمليات الفساد أو النشاطات غير المشروعة هي وسيلة فعالة في ايصال المواد الغذائية، بل إن محاربة الفساد والترتيبات غير القانونية تنطوي على تكاليف وردود أفعال قد تهدد بالإخلال بتوزيع القمح والسكر.

ناهيك عن توزيع السلطة. فمؤسسة شابير يكاد يكون جميع موظفيها على الاطلاق رورتانيين، يرتبط الكثيرون منهم بالزعامات القبلية في المقاطعة. كذلك ففي مقاطعة ريفية فقيرة مثل روريتانيا فإن فئات متعهدي التسليم من فئتي أ و ب هم بدون شك شخصيات اقتصادية قوية، والذين من المحتمل أيضاً أن لهم علاقات سياسية وقبلية كبيرة. وبعض أشكال الفساد الموجودة مفيدة لمثل هولاء الناس.ولذلك فإن مهاجمة الفساد قد تكون هجوماً على هؤلاء الناس، مما ينجم عنه عواقب سياسية ينبغي على شابير أن يحاول جاهداً التنبؤ بها.

وشابير غير معد بصورة خاصة منذ البداية للتعامل مع هذه التشعبات السياسية. وكقادمٍ جديد فهو ليس على إدراك وثيق بالارتباطات المحتملة الكثيرة المذكورة في الفقرة السابقة. فهو بحاجة الى أن يثقِّف نفسه. وبورتيلو ليس سوى مصدر واحد من مصادر المعلومات، ولربما كانت هناك كذلك المجموعة الصغيرة من الموظفين ذوي الضمائر الحيَّة الذين قابلهم في الأسابيع الأولى من استلامه العمل. وزيادة على ذلك، فإن شابير كانت له مساوئه السياسية. فهو صغير السن بصورة غير عادية لمثل هذا المركز المسؤول، ولم يكن روريتانياًّ كما لم يكن عضواً في الكادر الاداري الخاص للمؤسسة الوطنية للمواد الغذائية.

وعن طريق لعب دور القائد الجديد، فقد يكون قادراً على قلب بعض هذه المساوئ لصالحه. فهو يستطيع أن يحوّل نقص الخبرة عنده الى عذر لعقد جلسات تزويده بمعلومات مختصرة، ومراجعة السياسات وغير ذلك من النشاطات التثقيفية. وكقادم جديد فقد يمنح فترة سماح أو شهر عسل يستطيع من خلال ذلك إحداث بعض التغييرات الكبيرة ويُعطي فرصة ليرى كيف يمكن لهذه التغييرات أن تعمل. وقد يكون قادراً كذلك على ارتكاب بعض الأخطاء ويُسامح فيها. ولكن مرة أخرى، وكما كشف مصير شابير عن ذلك، فقد لا يُغفر له.

أنواع النشاطات المحظورة

اكتشف شابير عدة فئات مميّزة من الفساد. فكيف كان من الممكن أن يكون قد حلّل

حدّتها وأسبابها واحتمالات علاجها؟

المشتريات: لنركّز الاهتمام على القمح وهو السلعة الرئيسية عند المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية في روريتانيا. وينتج اقليم دياوا حوالي ١٠ بالمائة من القمح الذي توزعه المؤسسة الروريتانية؛ أما ال ٩٠ بالمائة الباقية فتستورد من المقاطعات الأخرى. ويصل توزيع المؤسسة الى حوالي ٩٠ بالمائة من سوق القمح بأكمله في روريتانيا، بينما تتم ال ١٠ بالمائة الباقية في السوق السوداء.

ويقدر أن حوالي نصف انتاج القمح في دياوا يذهب الى السوق السوداء. وهذه الكمية هي آخر ١٠ بالمائة من كل مبيعات القمح في روريتانيا. فما هي كمية القمح التي نتحدث عنها وما هي قيمتها المالية؟

وللحصول على تقدير تقريبي، سنبدأ بميزانية المؤسسة. فمن بين ١٠٠ مليون بولا هناك ٦٥ مليوناً تذهب لمشتريات القمح. فإذا افترضنا أن ال ٦٥ مليون هذه تغطي الفرق بين السعر الرسمي لمشتريات المؤسسة البالغ ١ر١ بولا لكل كيلو غرام من القمح وسعر البيع البالغ ٧٥ر٠ بولا/ كغم، إذن هناك ١٨٦ مليون كيلو غرام من القمح تشتريها المؤسسة كل عام (وهذا طبعاً ٦٥ مليون بولا مقسومة على ٣٥ر٠ بولا/ كغم، صافي التكلفة لكل كيلو غرام تدفعها المؤسسة). وعشرة بالمائة من ال ١٨٦ هي ١٨ مليوناً تقريباً. وينتج المزارعون في دياوا حوالي ضعف هذه الكمية ـ نصفها يذهب الى المؤسسة والنصف الآخر للسوق السوداء.

والبيع في السوق السوداء مربح أكثر بكثير (٥ر٢ بولا/ كغم). وعلى افتراض مبسط يقول بأن المزارعين سيتلقون هذا السعر للبيع في السوق السوداء فإن خسارة هؤلاء المزارعين للمؤسسة عوضاً عن ذلك تكون ٤ر١ بولا في كل كيلو غرام واحد. وفي الترتيبات الحالية يحصل مزارعو دياوا على حوالي ١٨ مليون كغم × ١ر١ بولا/كغم + ١٨ مليون كغم × ٥ر٢ بولا/ كغم = ٦٥ مليون بولا. ولو أجبر هؤلاء المزارعون على بيع كل محصولهم البالغ ٣٦ مليون كغم الى المؤسسة بسعر ١ر١ بولا/ كغم، لحصلوا على حوالي ٤٠ مليون بولا. لكن الخطة الحالية المحظورة (إذ أن المزارعين يبيعون نصف محصولهم في السوق السوداء) تتيح لهم الحصول على ٦٣ بالمائة زيادة في العائدات ـ ويقدمون بعضاً من هذه العائدات الى موظفي

المؤسسة للسماح لهم بعدم بيع كل محصولهم بالسعر الرسمي.

وبالنسبة لموظفي المؤسسة فإن الدفعات المالية (غير المشروعة) التي يقبضونها قد تكون مبلغاً كبيراً جداً. والحالة التي نحن بصددها لا تقدم لنا أية تقديرات حول حجم الدفعات التي يقدمها المزارعون لموظفي المؤسسة من أمثال ماغوما. ولكن لنتصور أن ١٠ بالمائة من عوائد المزارعين (من عدم بيع النصف الثاني من محاصيلهم من القمح الى المؤسسة وبيعها في السوق السوداء) تذهب كدفعات غير مشروعة لموظفي المؤسسة (المرتشين). وهذه ١٠ بالمائة من ٦٥ مليون بولا ـ ٤٠ مليون بولا أي: ٢٥ مليون بولا أي: ٢٫٥ مليون بولا (وهي نسبة الـ ١٠ بالمائة). وقارن هذا المبلغ بميزانية المؤسسة التي تخصص ٥ ملايين بولا لكل الأجور والرواتب ل ٢٨٠ موظفاً، نصفهم من المهنيين.

فمن الذي يقع عليه الضرر ومن المستفيد من خطة الدفعات غير المشروعة هذه؟ من الواضح أن مزارعي ديباوا والمتواطئين معهم من موظفي المؤسسة هم الأفضل حالاً. ولكن ماذا عن المستهلك المسكين الذي يفترض أن نظام التوزيع بالبطاقات قد صمّم لصالحه؟ إن أول رد فعل (أو جواب على السؤال) سيكون أن هذا المستهلك هو في أسوأ حال. ولكن الأمر يعتمد على أمور أخرى. ولنفرض أن الحكومة الفيدرالية قد أخذت الآن هذه الخطة بعين الاعتبار عند وضع الميزانية للمؤسسة الوطنية للمواد الزراعية في روريتانيا. بمعنى آخر، لو كانت كمية القمح المستورد تعوض الآن المشتريات الأدنى من ديباوا، ولو كانت أرقام المشتريات الأعلى من ديباوا يجري تعويضها ببساطة بالواردات الخارجية الأدنى، عندها لن يكون المستهلك الفقير في روريتانيا أحسن حالاً إذا ما أزيلت خطة الدفعات المالية غير المشروعة. وفي الحقيقة فإن أهالي روريتانيا الذين يشترون القمح من السوق السوداء سيكونوا أسوأ حالاً! (فالواردات للسوق السوداء قد تظل تأخذ طريقها، ولكن يفترض أن السعر سيكون أعلى من سعر قمح ديباوا). والحكومة المركزية واولئك الذين يموّلون إسهاماتها في الميزانية الخاصة بالمؤسسة الوطنية للمواد الغذائية هم في وضع مالي أسوأ بسبب الفساد في المشتريات. وعند رفيق شابير، لو كان مِن مثل مَن يحسب حساباته بعناية أكثر، فإن ميزانية الحكومة الفيدرالية قد تبدو مستفيداً بعيداً، والتي لا تكون مصالحها تزيد على المصالح التي يجنيها أهل روريتانيا الآن من خطة الدفعات غير المشروعة. وفي الأقل فإن مثل هذا التفكير القائم على المقابلة بين مصالح الحكومة المركزية

والفائدة التي تعود على أهالي روريتانيا (بأي طريقة) كان ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار.

ما هي الأسباب التي تؤدي الى هذا النوع من الفساد بالذات؟ من الواضح أن في صلب الاجابة الفرق السعري بين السوق السوداء وأسعار البيع والشراء المدعومة. وبدون فروق الأسعار لن يكون هناك حافز لدى المزارعين لدفع الرشاوى لموظفي المؤسسة حتى ينالوا امتياز بيع قمحهم في السوق الحرّة. لكنّ هذه المشكلة على أية حال هي خارج سيطرة رفيق شابير. إذ لن يسمح لأي مدير مكتب إقليمي بأخذ تلك السياسة القومية الكبرى في اتجاه معاكس. وقد يطلب شابير من رؤسائه اجراء دراسة عن المشكلة، ولكن هذا ليس بالشيء الذي يمكن أن نتوقع أن يأخذه شابير على عاتقه منفرداً.

وهناك أسباب وظروف أخرى تكمن خلف خطة الدفعات المالية غير المشروعة. وأحد هذه الأسباب أنه لا يتوافر لدى الرسميين الحكوميين على المستوى الأعلى معلومات كافية حول كمية القمح التي ينتجها المزارعون في ديباوا. وعلى سبيل المثال فإن نظام الاحتفاظ بسجلات حول تقديرات المحاصيل المحتمل أن ينتجها هؤلاء المزارعون يمكن أن يساعد على فحص الكميات المباعة فعلاً والتي يبلّغ عنها موظفو المؤسسة المتواجدون في أماكن البيع. والمراقبة والمعلومات الأفضل من شأنها أن تساعد على مهاجمة هذا النوع من الفساد. ويمكن أن تكون دائرة الدخل مفيدة في هذا المجال.

التخزين: تحدث عدة أنواع من الفساد في هذه المرحلة من عمليات المؤسسة. وعلى سبيل المثال، فإن القمح تجري سرقته وبعد ذلك يباع في السوق الحرّة. وهذه العملية تؤثر بصورة مباشرة على المستهلكين لأنها تسبب حصول بعض المنافذ على قمح أقل مما كان متوقعاً في الأصل. وهكذا فإن بعض المستهلكين، بكل بساطة، قد لا يجدون القمح متاحاً عندما يأتون لشرائه. ويصعب تقدير حجم السرقة في هذا المجال من المعلومات المتوافرة عن الحالة التي ندرسها. ولكن يمكننا ملاحظة أنه فيما يتعلق بالأسباب فإن الميل للسرقة سيزداد كلما أصبحت أسعار السوق الحرة أعلى بكثير. ولكن حتى لو كانت أسعار السوق الحرّة وأسعار التموين واحدة، فإنه سيظل مع ذلك هناك ربح مباشر للبعض من محاولة سلب النظام.

وفي بعض الأحيان تحدث السرقة تحت غطاء العمليات البيروقراطية المشروعة. وعلى

سبيل المثال، سيزعم الموظفون الحكوميون أن القمح قد فسد، وبعد ذلك يبيعون القمح الذي قيل أنه فاسد من أجل الحصول على الربح لأنفسهم. ولمحاربة مثل هذا النوع من الفساد، فإن المؤسسة بحاجة الى نظام إداري أفضل. فقد يقوم الباحثون بفحص عيّنات من الكميات التي يُزعَم أنها تالفة أو منهوبة. وقد يحتفظ المديرون بسجلات تجرى بموجبها مقارنة مختلف المخازن من حيث احتمال تعرّضها لمثل هذه الخسائر أو الحوادث. كما يمكن منح المكافئات للذين يقومون بأفضل أداء ومحاسبة الذين يكون أداؤهم سيئاً. وعندما زار رفيق شابير العديد من المكاتب والمخازن المحلية ولم يجد أية سجلات فعلاً فقد وجد في ذلك إشارة على أن النظام الإداري الأساس قد تهاوى، على الأقل في بعض المواقع. والسرقات كانت ستكون أقل لو ظل مثل هذا النظام سليماً.

وثمة نوع آخر من الفساد على مستوى المخازن ينطوي على ما يمكن تسميته بعدم تسمية الأشياء بمسمياتها. فالقمح التالف كان يجري التصرف ازاءه كما لو كان سليماً، كما حصل في قضية كيلكون ونايونت. وهذا النوع من الفساد مكشوف بدرجة كبيرة عند الجمهور - فقد سبق أن حفز وفد عن المواطنين للسفر مسافة ٤٠٠ كم لتقديم شكوى الى مكتب وزير المواد الغذائية في ميلانغ. وليس لدينا سوى فكرة ضئيلة عن القضية التي نحن بصددها عن مدى حجم هذه المشكلة، ولكن من الواضح أنه من حيث المفهوم السياسي ومن حيث خدمة الهدف الأول للمؤسسة المتمثل في توصيل المواد الغذائية للمواطنين فإن عدم التسمية الصحيحة للأشياء هذه قد تكون مشكلة خطيرة. والأنظمة الإدارية الحالية غير فعّالة، كما يبدو في محاربة هذا النوع من الفساد. وفي هذا الصدد فإنه يمكن للمؤسسة أن تنظر في اتخاذ عدة خطوات. إذ يمكن حشد المواطنين كي يُبدوا آراءهم حول نوعية المواد الغذائية التي يتسلمونها. (وهذا نوع من الفساد يكون الزبائن فيه سعداء إذا أُتيحت لهم فرصة تقديم الشكوى حول سوء عمل النظام). كما يمكن زيادة العقوبات؛ ففي هذا النوع من الفساد والأنواع الأخرى يبدو أن العقوبات منخفضة جداً. فمراقب الأغذية الإقليمي نايونت كان عقابه مجرد النقل الى ميلانغ. ومثل هذه العقوبة لن يكون لها سوى قيمة ردع قليلة عندما تكون مبالغ كبيرة عرضة للخطر.

وباختصار فإن مشاكل الفساد التي تحدث على مستوى التخزين قد تبدو خطيرة الى

حدٍ كبير من وجهة نظر علاقة المؤسسة مع الجمهور. وهذه الأمثلة وصلت الى أسماع الوزير نفسه. وهو يعلم أن هذا النوع من الفساد يضرّ به. وكان من الممكن للتغييرات الادارية في ظل سيطرة رفيق شابير أن تساعد في محاربة مثل تلك السرقات. وكان من الممكن للمدير أن يهتم بالمفتشين وأنظمة المعلومات الأفضل واشراك الزبائن والمستهلكين وبالعقوبات الأشد.

التسليم: تنفق المؤسسة ٢٠ مليون بولا كل عام كتكلفة للتوزيع والادارة. ومن المفترض أن معظم هذه النفقات هي دفعات مالية لمتعهدين من القطاع الخاص يقومون بتنفيذ عمليات التسليم. وتقدر العطاءات التواطئية بأنها تتسبب في اضافة ٢٥ بالمائة زيادة في هذه الدفعات. فإذا كان ثلاثة أرباع ال ٢٠ مليون بولا تذهب للمتعهدين وأن هذا المبلغ أو ال ١٥ مليون بولا تنطوي على زيادة قدرها ٢٥ بالمائة، فمعنى هذا أن تكاليف التواطؤ الصافية التي تدفعها المؤسسة هي ٣ ملايين بولا. (ولو كان نصف ال ٢٠ مليون بولا تذهب للمتعهدين، لكان صافي مبلغ التواطؤ هو ٢ مليون بولا).

وكان المتعهدون يتأخرون أحياناً في التسليم في الوقت المحدد ولكن هذا التأخير ربما كان بسبب الفساد وربما لم يكن لذلك. وتسليم القمح من النوع الرديء كان من المحتمل أن ينطوي بصورة عامة على فساد وقد كان ما مجموعه ما بين ١٥ الى ٢٠ بالمائة من إجمالي الشحنات تتأثر بذلك وهذا أمر خطير، ولكن مثل هذه المشاكل منتشرة في كل أنظمة التسليم تقريباً في الدول النامية وبخاصة في المناطق الريفيّة.

ومن الواضح أنه كان هناك بعض التواطؤ بين مكتب الميزانية والحسابات وبين مقدمي العطاءات المحتملين. ويحدث جانب من هذا التواطؤ بسبب زعم موظفي المكتب، وبحق، أنهم يعملون فوق طاقتهم ـ وهكذا يجدون «المبرر» للتأخر في الاعلان عن العقود الجديدة، على سبيل المثال. ومن الصعب تقدير تكلفة مثل هذه الأعمال التي قد تحدث «أحياناً».

إذن من المتضرر ومن المستفيد؟ ومرة أخرى فإن جزءاً من الإجابة يعتمد على كيفية تحديد ميزانية المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية من قبل الحكومة المركزية. هل الثلاثة ملايين بولا التي يحتمل أن يتم توفيرها ستعود الى المؤسسة ومن ثم الى المستهلكين في روريتانيا؟ أم أن هذا التوفير سيؤدي ببساطة الى تخفيض المخصصات التي تقدمها الحكومة المركزية؟ ومن الواضح

أن المتعهدين المتواطئين هم الأفضل حالاً شأنهم في ذلك شأن موظفي الميزانية والحسابات المتعاونين معهم.

والمنافسة هي إحدى أوجه العلاج المحتملة للتواطؤ، ولكن المنافسة لها تكلفتها المحتملة كذلك، وعلى المدى القصير بصورة خاصة، فإن المتواطئين الحاليين قد كوّنوا لأنفسهم امكانيات كبيرة الى الحد الذي يمكنهم عنده عدم السماح بالدخول لأي متعاقدين جدد. والفئتان أ و ب من فئات المتعهدين التي حددتها المؤسسة تعني وجود بعض العوائق في وجه الراغبين في سوق التعاقدات. وستجد المؤسسة من الصعوبة بمكان، وبخاصة على المدى القريب، أن تقوم بتشجيع شركات غير متواطئة وذات كفاءة جديدة على التقدم بعطاءات للحصول على عقود التسليم في روريتانيا. (وفي هذا الصدد تجدر ملاحظة رد الفعل السلبي من جانب المفوّض العام تجاه اقتراح شابير القائل بأنه ينبغي أن تكون العطاءات مفتوحة للمتعهدين من كل الفئات).

كانت السرقة مشكلة من المشاكل أثناء التسليم. «وفي بعض الأحيان» كانت أكياس الخيش المعبأة بالقمح تشقُّ ليأخذ منها بعض هذا القمح، وبذلك يصبح الكيس الذي يزن ٨٥ رطلاً يزن حوالي ٧٥ رطلاً فقط. ومن الناحية الافتراضية، إذا حصل هذا بنسبة ١٠ بالمائة فمعنى هذا أن واحداً بالمائة من القمح سيفقد. وقد تصل هذه الكمية الى حوالي مليوني كيلوغرام من القمح في العام. ويبدو أن المفتشين لم يكونوا يقوموا بعملهم، ولكن من الواضح أن هناك مشكلة أمنية على الطريق كذلك. من المسؤول عن نواحي القصور هذه؟ هل يمكن مراقبة الموجهين بصورة أكثر فاعلية؟ وما هو ثمن ذلك؟ هل يمكن جعل المتعهدين مسؤولين مسؤولية مباشرة عن الخسائر التي تحدث على الطريق، مما يخلق الحافز لديهم كي يكونوا أكثر يقظة؟ هذه هي بعض الأسئلة التي قد تخطر ببال شابير.

ويبدو أن التواطؤ هو أكبر مشكلة تواجه عمليات التسليم، ولكن ينبغي على شابير أن يكون حذراً في محاربته لذلك. وعليه أن يقدر صافي الخسائر التي تلحق بروريتانيا من جراء ذلك، وهي التي تعتمد على الحكومة المركزية، كما وصفنا ذلك فيما سبق، وكذلك على ميزانية الحكومة المركزية. وكان على شابير أن يوازن ذلك بالتكاليف السياسية والاقتصادية

المحتملة الناجمة عن العمل ضد المتعاقدين المتواطئين.

وقد يبدأ ذلك بخطوات صغيرة. وعلى سبيل المثال فقد يشرع في اجراء دراسات حول تكلفة التسليم، حتى يتمكن من وضع ارشادات أو مواصفات ويستطيع التفاوض على أسعار التسليم مع المتعاقدين. وقد يعلن عن سياسة جديدة تقضي بأن الشحنات المتأخرة أو غير الكاملة ستؤدي الى ايقاع العقاب بالذين يكونون مسؤولين عن ذلك. ولو تجرأ وخاطر بأكثر من ذلك فقد يقوم بدراسة امكانية الدمج المتقدم لنشاطات المؤسسة في مرحلة التسليم: ويصبح بذلك للمؤسسة شاحناتها الخاصة وكذلك قواربها وقوافل جمالها. وحتى لو دخلت بصورة جزئية في عمليات التسليم فقد يمكّن ذلك المؤسسة من جمع معلومات قيّمة، وعن طريق التنافس المباشر مع المتعهدين ، في القطاع الخاص فقد تحفز على سلوك فعّال من جانبهم. (وبطبيعة الحال، فإن هذه الخطوة تنطوي على تكاليف واضحة).

بطاقات التموين: لدى سكان روريتانيا البالغ عددهم ٦ر٢ مليون مواطن ٢ر٤ مليون بطاقة تموينية. ومن الواضح أن الحكومة المركزية تموّل حصة ٢ر٤ مليون بطاقة تموين من القمح. ولو كان قد خصّص ٦ر٢ مليون حصة تموينية فحسب لهبطت ميزانية المؤسسة الوطنية الغذائية البالغة ٦٥ مليون بولا الى:

$$\frac{٢ر٦}{٢ر٤} \times ٦٥ \text{ مليون} = ٤٠ \text{ مليون بولا، أي بتوفير قدره حوالي ٢٥ مليون بولا.}$$

ولكن مَن سيكون الرابح في هذه الحالة ومَن الخاسر؟ إن ذلك يتوقف على مَن يمتلك البطاقات التموينية الزائدة. ولنتصوّر لو أن هذه البطاقات وزّعت بصورة عادلة ومتساوية على جميع سكان روريتانيا، لنقل أنها ربما أعطيت للناس على سبيل الرشوة. عندها فإن اعادة اصدار ٦ر٢ مليون بطاقة جديدة فقط سيجعل من انسان روريتانيا العادي أسوأ حالاً. (معدل استهلاك الفرد الواحد في الوقت الحالي هو ٥ر٧١ كغم في العام؛ فلو صرفت ٦ر٢ مليون بطاقة فقط فإن هذا المعدل سيهبط الى حوالي ٤٤ كغم/ العام). ولو كانت البطاقات في معظمها، على أية حال، بيد النخبة (أو بيد موظفي المؤسسة)، عندئذ فإن اعادة اصدار البطاقات (بالعدد المحدود وهو ٦ر٢ مليون فقط) يعني أن يظل معظم سكان روريتانيا على حالهم دون أن يتأثروا بذلك. وينبغي، كذلك، أن الكثير يعتمد، مرة أخرى، على سلوك الحكومة المركزية.

ولو أمكن اجراء الوفورات عن طريق القضاء على بطاقات التموين الزائدة، فأين ستذهب الفائدة؟ الى اعطاء كميات تموينية أكبر لمن تنطبق عليهم الشروط؟ أم الى ميزانية الحكومة المركزية البعيدة؟ ويفترض أن حسابات شابير حول درجة حدّة هذا النوع من الفساد تعتمد في جزء منها على الاجابة على هذه الأسئلة.

هناك أسباب كثيرة يمكن أن تعدد لوجود الفساد في البطاقات التموينية. وعند المستوى الأساسي الأهم فإن وجود حصص مواد تموينية غير مسعّرة من شأنه نفسه أن يخلق حوافز للفساد. وتذكرة التموين لها قيمة اقتصادية تساوي تقريباً الفرق بين السعر المدعوم وسعر «السوق الحرّة» (أي السوق السوداء)؟. وهناك حيّز اقتصادي أمام الموظفين المسؤولين عن إصدار البطاقات التموينية يستطيعون من خلاله ابتزاز النقود حتى من اولئك المحتاجين للبطاقات أو يمكن لهم من خلال ذلك الحيّز قبول الرشاوى ممن لا يستحقون البطاقات. ومثل هذه الرشاوى شائعة في أنظمة توزيع التموين بالبطاقات. أما بالنسبة لشابير فإن وجود البطاقات التموينية ربما كان أمراً مسلّماً به أي سياسة ليس له أية سلطة على تغييرها بصورة جذرية.

كذلك فإن ضعف المعلومات في هذا المجال هي مشكلة كذلك. فلو كانت المعلومات الكاملة متاحة عند الطلب وبدون أية تكاليف بالنسبة لكل صفقة قمح من خلال النظام، عندها يمكن اكتشاف الذين يحملون البطاقات المتعددة ومعاقبتهم. لكن من الواضح أنه حتى حفظ السجلات الأولية هو مشكلة في روريتانيا، وهذا ما يسمح لهذا الفساد بالازدهار.

وقد يفكّر شابير في اتخاذ عدة خطوات. فإذا قرر أن مزايا اتخاذ هذه الخطوات تفوق تكاليفها ـ والتي من منظور روريتاني ضيق فإن الأمر ليس كذلك – فقد يعيد إصدار كل البطاقات التموينية. (وقد اتخذت هذه الخطوة فعلاً بعد ذلك بعدة سنوات على مستوى الأمة بأكملها التي تشكل روريتانيا جزءاً منها). وقد يقوم بتحري من يحمل البطاقات الزائدة فعلاً. فلو كانت هذه البطاقات الزائدة في أيدي موظفي المؤسسة، فمعنى ذلك أن حِدّة مثل هذا النوع من الفساد خطيرة فعلاً، وعندها قد تركز الحلول على الاجراءات الداخلية والعقوبات. وقد يقوم شابير بتنفيذ سياسات لمحاولة ضمان أنه لن تصرف بطاقات زائدة عن الحد في المستقبل. (وعلى سبيل المثال، فقد يقوم بجمع المعلومات حول عدد البطاقات التي يحتفظ بها

الناس في كل موقع، ونسبة معدل فقدان البطاقات والهجرة الداخلية وغير ذلك. ثم يقوم بعد ذلك بتعميم حدود عليا لكميات النمو في شحنات القمح والسكر التي يسمح بوصولها الى كل موقع، وتخضع الكميات الزائدة عن هذه الحدود الى نوع خاص من التحري).

ويلخص الجدول رقم (٦) المناقشات التي عقدنا لمختلف أنواع النشاطات غير المشروعة. ويمكن اضافة أبعاد أخرى لها. وعلى سبيل المثال، لأي أنواع الفساد يمكن أن يكون مواطنو روريتانيا مصدراً هاماً للمعلومات؟ أي أنواع الفساد يمكن الحد منها لو لم يكن القمح والسكر مدعومين بل كانا يباعان، بكل بساطة بسعر الأسواق الحرّة؟

استراتيجيات التنفيذ عند محاربة الفساد

في كثير من الوجوه، كان اختيار رفيق شابير للسياسات المناهضة للفساد اختياراً معقولاً، وفق اطار العمل الذي أوردناه في الفصل الثالث. فقد شخَّص بصورة فعالة الكثير من أسباب الفساد في المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية، وتحرك على جبهات مختلفة لمهاجمة هذه الأسباب. ولكن الدرس الذي تعلّمناه من هذا الفصل هو أن السياسات المحمودة لا تكفي في حد ذاتها: فمحارب الفساد بحاجة الى استراتيجية تنفيذ كذلك.

وقد كتب لي شابير بعد إقصائه عن رئاسة المؤسسة قائلاً: «والآن عندما أعود بذاكرتي للوراء، أدرك أنه لم يكن لديّ خطة معدّة سلفاً لمعالجة قضية الفساد. فقد كنت أعمل من وحي الساعة».

كان شابير تنقصه استراتيجية لتنفيذ اجراءاته ضد الفساد. ويبدو أن السياسة قد غابت عن ذهنه. ففي روريتانيا، كما هي الحال في البلاد الأخرى، فإن الفساد يجعل بعض الناس أحسن حالاً حتى عندما يسبب هذا الفساد الأذى للآخرين. ولا ينبغي أن يغيب عن ذهن المحارب للفساد من هم الرابحون بالنسبة لمختلف انواع النشاطات غير المشروعة، وكيف يمكن أن يقوموا بمقاومة الجهود المناهضة للفساد وكيف يمكن اجهاض مقاومتهم أو التصدي لها. ويبدو أن رفيق شابير قد تغاضى عن هذه الجوانب من جوانب السيطرة على الفساد. ولم يقم بحشد الدعم السياسي من الوزير أو رئيس الوزراء، ولم يقم أيضاً بتوضيح القرارات المشحونة سياسياً معهما. ولم يفعل شيئاً لتعبئة تأييد الناس لسياساته، مثل الجهد الشعبي الذي يحتمل أن

جدول رقم (٦) : خلاصة لبعض أنواع الفساد في المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية

النشاط	الحجم	لصالح	يقع الضرر على	الأسباب	العلاج
المشتريات من مقاطعة دبباوا دفعات غير مشروعة.	٢٥ مليون بولا	مزارعي دبباوا؛ موظفي المؤسسة في دبباوا، المشتريات من السوق السوداء.	الميزانية الاتحادية؛ المستهلكين من روريتانيا.	فروق الأسعار؛ معلومات خاطئة عن المحاصيل والدخل؛ احتمالات ضئيلة، عقوبات أشد.	زد من احتمالات اكتشاف الأمر من خلال معلومات أفضل، عقوبات أشد.
التخزين (سرقات وتغيير المسميات	صغير	موظفي المؤسسة الفاسدين	المستهلكين؛ الشخصيات السياسية.	سجلات ضعيفة؛ نظام تفتيش ضعيف، عقوبات منخفضة.	إحصل على معلومات من الزبائن؛ احتفظ بسجلات وتفتيش أفضل وعقوبات أشد صرامة.
التسليم (التواطؤ)	٣ ملايين بولا	المتعهدين	ميزانية الحكومة المركزية (؟)؛ المستهلكين (؟).	قلة المنافسة في العطاءات؛ معلومات قليلة عن التكاليف عقوبات منخفضة.	إحفز على المنافسة، احصل على معلومات أفضل عن التكاليف، ساوم المتعهدين؛ شجع التكامل؛ عقوبات أشد صرامة.
البطاقات التموينية	٢٥ مليون بولا في القمح فقط	المستهلكين (؟)؛ موظفي المؤسسة الفاسدين.	ميزانية الحكومة الاتحادية؛ المستهلكين (؟).	فروق الأسعار، سجلات ضعيفة؛ احتمالات الاكتشاف ضئيلة العقوبات (؟).	إعادة إصدار بطاقات جديدة؛ تحسين أوضاع حفظ السجلات ونظام المراقبة.

تكون له نتائج ايجابية في محاربة السرقات وتغيير مسمّيات الشحنات.

وزيادة على ذلك. قام بمهاجمة المؤسسة التي عمل رئيساً لها. وعلى الرغم من كونه مديراً جديداً وغريباً مؤسّساتياً وعرقياً، إلا أن أول خطوة اتخذها كانت تنسجم مع ما سمع عنه أنه قال في الأسبوع الأول من تسلمه عمله: «سأقوم بدق عنق كل موظف فاسد أصادفه في طريقي». وكان أسلوبه سلبياً. وفي حين لم تكن تكتيكاته خاطئة على الدوام، لكنه ربما كان من المتوقع أن منظمته سوف تنقلب عليه بعد مرور وقت قصير. ولم يتخذ خطوات بحيث تبدو في صالح موظفي المؤسسة، ولم يستفد من الموظفين المستقيمين في المؤسسة كي يساعدوه على تصميم وتنفيذ اجراءات ضد الفساد، ولم يظهر الى معظم مرؤوسيه أن الاجراءات الجديدة ستساعدهم على أداء عملهم بصورة أفضل. لقد تحرك رفيق شابير على كل الجبهات في آن واحد كنوع من الهجوم الكاسح على الفساد. ولم يرتب أعماله خطوة خطوة حتى يستطيع تحقيق نجاحات أولية واضحة في وقت مبكر وفي الوقت نفسه يشرع في بناء قدرات المؤسسة وطاقاتها. ولربما لو كان قد عمل في بيئة ملائمة أكثر، لكان قد نجح مع ذلك. ولكن كما حدث معه، فقد أدّت المقاومة السياسية والمؤسساتية الى سقوطه.

هل كان من الممكن أن ينجح شابير لو كانت لديه استراتيجية تنفيذية أفضل؟ ولنفرض أنه تحرك أولاً ضد الفساد في عمليات التخزين. ولنفرض أنه حدّد عدداً من الموظفين المعروفين لدى الجميع بفسادهم كي يعاقبهم، وربما قام بذلك عن طريق لجنة مكوّنة من موظفي المؤسسة المشهود لهم بالكفاءة والأمانة. ولنفرض أنه لجأ الى نصيحة الوزير في أغلب المرّات وبخاصة عند تعامله مع المتعهدين. ولنفرض أنه استطاع جمع المعلومات من المواطنين وحصل على معاونتهم، حتى رجال القبائل منهم، وبخاصة بالنسبة لموضوع القمح التالف الذي كان يوزّع بدلاً من القمح الجيّد. فهل كان من الممكن لهذه الخطوات أن تؤدي الى نتيجة ملائمة أكثر؟ لا أحد يدري على وجه التأكيد. لكنّ رفيق شابير ومؤلف هذا الكتاب يعتقدان أنه كان من الممكن أن ينجح لو قام بهذه الخطوات فعلاً.

ولننتقل الآن الى السؤال الأعم الخاص بتطوير استراتيجية لتنفيذ حملة مناهضة للفساد. فلقد تحدثنا عن أنواع السياسات التي يمكن أن تساعد في السيطرة على الفساد. فما الذي

يمكننا الآن قوله حول استراتيجيات تنفيذ هذه السياسات؟

١. **التمييز بين القضايا «الظاهرة» و «الاستراتيجية» في محاربة الفساد.** والأمر الظاهر للطبيب هو أي علاج (أي أية سياسات) يمكن أن يساعد المريض بأفضل ما يكون. أما القضية الاستراتيجية هنا فهي تتضمن أموراً من مثل كيف نجعل المريض يتّبع (أو ينفّذ) العلاج. وفرق مماثل (بين السياسات والتنفيذ) ينطبق كذلك بالنسبة لمحاربة الفساد (بل ولجميع مجالات رسم السياسات تقريباً). وكما رأينا في الفصل الثالث، فإن الأمر الظاهر في محاربة الفساد ينطوي على الخطوات التالية من حيث المبدأ:

* اجر تحليلاً لمختلف أنواع التكاليف (والفوائد المحتملة) لمختلف أنماط السلوك غير المشروع.

* اجمع أساليب مناهضة الفساد الممكنة (مثل البنود الواردة في القائمة المذكورة في الفصل الثالث والتي تم تطبيقها في عدد من الفصول التالية له).

* انظر الى الفوائد على أنها تعني الحد من الفساد وتخفيض التكاليف المباشرة وغير المباشرة الناجمة عن تنفيذ أساليب مناهضة الفساد هذه ضمن حدود مختلفة.

* اختر السياسات المناهضة للفساد وطبّقها الى الحد الذي تكون عنده الفوائد الهامشية للحد من الفساد مساوية للتكاليف الهامشية الخاصة بتحقيق ذلك.

والسؤال الاستراتيجي يذهب الى أكثر من ذلك. فهو يسأل كيف يمكن تنفيذ هذه السياسات عملياً. كيف يمكن تعبئة المتعاونين (على مكافحة الفساد)؟ وكيف يمكن تحييد الأفراد المناهضين أو حتى التضييق عليهم؟ وكيف يمكن وضع تسلسل لإجراءات السياسات المزمع اتخاذها؟ وأسئلة أخرى لها علاقة بالموضوع تتعلق بمستقبل القائم على محاربة الفساد والسياسة في المجال البيروقراطي. وعلى سبيل المثال، كيف يمكن لاختيار السياسات في هذا المجال أن يساعد أو يعيق دور صانع السياسات (أو دور مؤسسته أو دور رئيسه) في المجالات الأخرى؟

وكما ذكرت سابقاً، هذه الأسئلة العامة تذهب الى ما هو أبعد كثيراً من مجرد اختيار

السياسات المناهضة للفساد. ولما كانت كذلك، فإنه لا يمكن لنا أن نناقشها بصورة مفصّلة في هذا الكتاب، وخصوصاً وأن هناك الكثير من الكتب والمقالات التي يمكن الرجوع إليها (٤).

٢. **اجمع التأييد السياسي** . من هم المتضررون ومن هم المستفيدون من مختلف أنواع الفساد ـ ومن هم المتضررون والمستفيدون من مختلف اجراءات مكافحة الفساد؟ كيف يمكن جعل جميع المستفيدين يرون هذه الفوائد مقدماً، حتى يقوموا بدعم هذه النشاطات ويجعلون الآخرين يشعرون بنفوذهم السياسي ؟ وكيف يمكن جعل كل اولئك الذين سيخسرون عاجزين عن رؤية ذلك (أي أنهم سيخسرون) مقدماً أو كيف يمكن تحييد نفوذهم السياسي؟

إن الإجابات على هذه الأسئلة تقدم الأساس لتعبئة الدعم السياسي. ومن المعروف بداهة في تحليل السياسات العامة أن إصلاح السياسات يعتمد على الدعم السياسي. (وفي بعض الأحيان يكون هذا القول مجرد تكرار، لأن الدعم السياسي لا يمكن تعريفه بصورة مستقلة عن تحليل السياسات). فإذا ما وقف كبار الساسة وراء جهود مكافحة الفساد ـ كما فعلوا في سنغافورة وهونغ كونغ، على سبيل المثال ـ فإن هذا سيكون اضافة كبيرة الى فرص النجاح. وفي بعض الأحيان، يفترض المدير في مؤسسة عامة أن مستوى مثل هذا الدعم أمر مفروغ منه. ولكنّ الحالات التي قمنا بدراستها توحي أيضاً أن مثل هذا الدعم ينبغي رعايته وتشجيعه، شأنه في ذلك شأن النبتة الصغيرة الضعيفة. لقد كان جاك كيتر يبقي حاكم هونغ كونغ على اطلاع دائم حول نشاطات اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، ومما لا شك فيه أن الكثير من القرارات جرى تدارسها مع الحاكم قبل البدء بتنفيذها. وكان القاضي بلانا يتقابل كثيراً مع وزير المالية، وفي بعض الأحيان مع رئيس الجمهورية (الفلبينية) ليخبرهم بما يعمل وليحصل على تأييدهم. والمسؤولون عن مشتريات الجيش الأمريكي في كوريا كان يتوجب عليهم الحصول على تأييد وزارة الجيش في واشنطن العاصمة قبل تدشين أسلوبهم الجديد في محاربة تواطؤ المتعهدين.

فالمرء يحصل على التأييد والمساندة عندما يظهر لمن يطلب تأييده ومساعدته كيف أنه هو الآخر سيستفيد من هذا الدعم وهذه المساعدة. وكلمة «سيستفيد» هنا تعني أنه سيستفيد وفقاً لما يراه هو، مقدم التأييد والمساعدة، لا كما يراها المرء طالب المساعدة. ولنتذكر في هذا

الصدد كيف أن اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد كانت تُعدُّ نشاطاتها الخاصة بمنع الفساد، أمام مختلف الوكالات العامة الأخرى في هونغ كونغ، بطريقة هادئة وتعاونية. ولم يحمل عمل اللجنة يافطة كبيرة تقول: «نحن هنا لكي نخبركم ما الذي تعملونه بطريقة خاطئة وما الذي يتوجب عليكم عمله». وعوضاً عن ذلك، كانت سياسات اللجنة تنشر الرسالة القائلة: «اذا أردتم أن نقدم لكم مساعدتنا في حل مشاكلكم فسنكون مسرورين للعمل معكم، ولكن ننسب الفضل في ذلك لكم». ومن المفترض ، كذلك، أن القاضي بلانا قد حصل على مؤازرة الرئيس ماركوس جزئياً لأن الرئيس كان من الممكن أن يرى في الدخل العالي المتأتي من الضرائب فائدة له شخصياً.

والسياسيون ينبغي تثقيفهم وإطلاعهم؛ إذ ينبغي اطلاعهم على حقيقة كيف أن جهود محاربة الفساد يمكن أن تفيدهم أو تضرّهم. وقد ذكرت في الفصل الثاني أن للفساد في بعض الأحيان فائدة ما؛ ومعنى هذا إذن أن بعض جهود محاربة الفساد قد يكون لها مضار. ولكن هناك جانب ايجابي كذلك. ففي طول العالم النامي وعرضه، فلربما لا توجد قضية يمكن لها أن تحشد دعم وتأييد ومؤازرة الجميع، رجالاً ونساءً، الى هذا الحد مثل موضوع الفساد. ولهذا إذا ما أمكن جعل السياسيين يرون أن التأييد الشعبي لهم سوف يزداد اذا أمكن السيطرة على الفساد الظاهر والمرهق للجميع، فإن هؤلاء السياسيين ربما أصبحوا أكثر استعداداً لوضع قواهم ونفوذهم خلف المعركة ضد النشاطات غير المشروعة.

٣. **احمل الجمهور على الوقوف وراء مكافحة الفساد.** وهكذا فإن الجمهور هو المفتاح، لا لأن تعاون الناس هام للكشف عن النشاطات غير المشروعة وتقديمها للعدالة فحسب بل لأن الضغط الشعبي قد يكون أمراً حيوياً في السياسة الخاصة بمحاربة الفساد. إذن كيف يمكن اشراك الجمهور؟ ولنأخذ ثلاثة تكتيكات فعّالة:

الأول ، فلو كنت محظوظاً بدرجة كافية لركوب موجة الغضب الشعبي ضد الفساد، كما يحدث غالباً في «حملات» مكافحة الفساد التي تحدث بين فترة وأخرى، فحاول أن تحول هذا الغضب الى «مؤسسة» (٥) .كوّن مجلساً شعبياً للمراقبة. ساعد الجمهور على «مأسسة» (أي تكوين مؤسسات) مصالحه وأوجد علاقات مع السلطة التشريعية ـ على سبيل المثال بأن تطلب جلسات استماع كل سنتين أمام اللجنة البرلمانية المختصة.

وثانياً ، انشر وأعلن في وسائل الاعلام أكثر وأكثر. واجعل الناس يعرفون أهدافك ونواياك، واجعل القوانين والعقوبات واضحة وأعلن على أوسع نطاق عن نجاحاتك. استخدم وسائل الإعلام والمدارس والسياسيين لنقل رسالتك.

وثالثاً وأخيراً، أقنع الجمهور أنك جاد. وكما أوضحت دراسة حالتي هونغ كونغ والفلبين، فإن القاء القبض على عدد قليل من كبار الموظفين وتقديمهم للمحاكمة في حد ذاته وسيلة جيدة للإظهار بأن جهود محاربة الفساد الجديدة هي جهود جادة. وهذا هو مبدأ ما يسمى بصيد «السمكة الكبيرة».

٤ . **حطِّم ثقافة الفساد داخل مؤسستك.** نادراً ما يتم الفساد علناً حتى في الحالات الفاضحة جداً؛ فالفساد بطبيعته يعتمد على السرية والتواطؤ وقدر من الثقة في أن الصفقة غير المشروعة لن يجر الابلاغ عنها. ومن الناحية المجازية، يمكن أن نقول إن هناك ثقافة للفساد، والتي لا تتطلب أن يكون كل انسان فاسداً بل، تقول إن كل انسان تقريباً سيكون عازفاً عن الابلاغ عن الفساد. والتقرير الذي أعد عن قضية بلير وكير في هونغ كونغ يقارن الفساد بحافلة الركاب (الباص)؛ فليس كل رجال الشرطة يتطلب منهم أن يصعدوا الى الحافلة، ولكن من الأفضل لهم ألا يقفوا أمامها.

والمؤسسة أو الجمعية التي تعاني كثيراً من الفساد يتكوّن في العادة عندها نظرة ساخرة لاذعة للأمور. فالناس قد سمعوا الكثير من قبل عن شرور الفساد وآثامه والحاجة لاتباع القوانين وعن العواقب الوخيمة المفترضة لأولئك المخطئين الذين يرتكبون الفساد. ولكنّ كل ذلك كان مجرد ـ كلام. وهكذا، وبالتالي، فإن الذي سيكون مصلحاً والذي يقوم ببساطة بمجرد **اعلان** عقوبات أشد أو مزيد من احتمالات القاء القبض على من سيقوم بالفساد ومعاقبته، لن يردع الفساد بصورة آلية، أو يجعل السلوك غير المشروع يتوقف لوحده.

وتحطيم ثقافة الفساد، إذن، له جانبان. الأول أن المسؤول الاداري ينبغي أن يقوم بزعزعة مناخ الثقة اللازمة للصفقات الفاسدة. والثاني ينبغي أن يحارب روح السخرية (من عمله) اللاذعة، وهذا يعني أن مجرد الكلام عن قمع الفساد، وهذا سهل ورخيص جداً، ينبغي أن يستكمل بالأفعال أي بالعمل ضد الفساد.

إذن ما الذي يمكن عمله لزعزعة مناخ الثقة المتبادلة بين الذين يقومون بالفساد؟ يستطيع المسؤول الاداري أن يزرع بعض المخبرين في النقاط الحسّاسة، وربما بجانب هذا الاجراء اجراء تنقلات واسعة النطاق بين الحين والحين بين الموظفين. كما أن الرقابة، بما فيها التفتيش، من الأمور الهامة. وتستطيع المؤسسة أن تمنح مكافئات لأولئك الذين يقومون بالابلاغ عن الفساد (ربما يبلغون عن ذلك بصورة سرية). وكما أن البكتيريا تعيش على الدفء والظلام، فإن الفساد يتكاثر في الأجواء «الحميميّة» ذات الأضواء الخافتة. وهذا التكتيك لا ينطوي على أي إرهاب. ولكنه يعني أن الموقف المتمثل في «نحن وهم» الذي كانت تتخذه المجموعة الفاسدة من العاملين في مكتب ضريبة الدخل المحلي يجب أن يتغيّر، وأن مبادرات القاضي بلانا القائمة على وجود العملاء السريين والتنقلات بين الموظفين والمراجعات والتفتيش والمكافئات والدعاية كلها كانت خطوات فعّالة.

وماذا عن التغلب على روح السخرية اللاذعة؟ من المحتمل أن تكون أكثر الخطوات فعّالية في هذا المجال تنطوي على التعامل مع «السمكة الكبيرة». في الثقافات الفاسدة لا يكون لصيد صغير ينطوي على الفساد على نطاق ضيّق ومحدود سوى تأثير قليل. أما القيام بعمل كبير، فهو في مواقع كثيرة يكون له تأثير كبير على المستوى العام وخاصة بمصاحبة تغييرات في السياسات.

٥. **تحرك بطريقة ايجابية وبطريقة سلبية كذلك.** لم يقم القاضي بلانا بمهاجمة مكتب ضريبة الدخل المحلي دون أن يخشى قبل ذلك من تأثير ذلك على الروح المعنوية داخل المكتب. وكانت الخطوة التي اتخذها في بادئ الأمر هي إعادة صياغة نظام تقويم الأداء والذي قام به بالتنسيق مع فريق متمرّس من اختصاصيي مكتب ضريبة الدخل. كما اتخذ اجراءات لجعل المكتب يقوم بعمله على أسس مهنية علمية. وقام بتحديد رسالة المكتب بطريقة ايجابية؛ وعن طريق منح الجوائز وإنشاء النوادي واستحداث سياسات جديدة للترقيات، أعطى موظفي المكتب شعوراً بأن المكتب كان مؤسسة جيدة للعمل فيها. وفي الوقت نفسه قام باصطياد سمكة كبيرة وحطّم ثقافة الفساد وقام بتنفيذ عدة سياسات صارمة ضد الفساد.

ومعالجة الفساد تنطوي في الغالب على اجراءات قاسية، ولذلك فإن المؤسسة التي تقوم

بذلك تشعر وكأنها محاصرة، الأمر الذي يؤدي الى تردي الأداء. لذلك فإن الاستراتيجية البارعة تنطوي على حوافز ايجابية وكذلك على العقوبات، وهي اجراءات توضح أهمية قيم المؤسسة وكذلك الخطوات التي تتخذها لتحطيم الفساد.

٦. **اجعل هناك ترابطاً بين اجراءات مكافحة الفساد ورسالة المؤسسة الرئيسية.** إن أبسط سياسة يمكن تنفيذها عند محاربة الفساد هي تلك التي تكون مرتبطة بصورة طبيعية، أكثر ما يكون، بأهداف المؤسسة اليومية. فإذا كان أحد أساليب مكافحة الفساد يعني القيام بمزيد من الاعتقالات، فإن مثل هذه السياسة يسهّل تنفيذها في دائرة للشرطة أكثر من أسلوب آخر بعيداً عن مجال الاعتقالات أو يتطلب تخصيص موارد مالية لاستخدامها لإجراء الاعتقالات. ويمكن أن تكون اجراءات مكافحة الفساد أكثر سهولة في تنفيذها عندما:

* يكون التدخل في روتين عمل المؤسسة أو عملها أو إدارتها أقل ما يكون.

* تقلل من تكاليف المؤسسة ونسبة أخطائها عند قيامها بعملها المعتاد أقل ما يكون.

* يهدد الفساد أو يمكن أن يهدد استقلالية المؤسسة بأكبر ما يكون.

* تكون الحوافز التي يمكن تقديمها للموظفين في الدرجات الدنيا عند قيامهم بالسيطرة على الفساد أكبر ما يكون(٦).

٧. **فتّش عن الإنسان النظيف وقدّم له الدعم والمساندة.** كثيراً ما يقال إن الفساد البيروقراطي لا يمكن الحدّ منه إذا كانت الزعامة السياسية نفسها فاسدة. ودراسة الحالة الخاصة بالفلبين يمكن أن تدحض الصورة القوية لهذه الفرضية. فقد استطاع القاضي بلانا أن يحقق تقدماً في تطهير مكتب الدخل المحلي، حتى في ظروف سياسية انطوت على رشاوى وفساد على نطاق واسع وعلى أعلى المستويات. ومع ذلك فقد اعترف الناس بأن القاضي بلانا هو «الإنسان النظيف»، انسان كانت سمعته فوق كل الشبهات. وما كان للحلّ الذي وضعه الجيش الأمريكي في كوريا للتغلب على التواطؤ أن ينجح لو كان مفاوضو الجيش الأمريكي أنفسهم فاسدين. فقد كان الحاكم ماكليهاوس والمفوّض كيتر في هونغ كونغ أطهر من الطهر (وكان ينظر لهما كذلك).

وهكذا فإن الزعامة العليا لمؤسسة من المؤسسات، بالمثل الذي تضربه بسلوكها القائم على التدقيق والشكوك، تضع المعايير كي يقتفي أثرها الآخرون. والأمر الذي يرتبط بهذا، هو أنه ينبغي أن نتذكر كم كان من الأهمية بمكان للإنسان النظيف (أي القاضي بلانا) أن يحيط نفسه، في كثير من الحالات، بمجموعة من الزملاء على مثل تفكيره وعلى قدر مساوٍ له في السلوك الذي لا يمكن إفساده. وفي بعض الأحيان، كان يجري إحضار هؤلاء من خارج المؤسسة. وغالباً، ولربما الأكثر أهمية، هو أنه كان يتم اختيارهم (التقاطهم) من بين صفوف موظفي الدرجة المتوسطة ومن بين كبار الموظفين من داخل المؤسسة. ولنتذكر كيف كان القاضي بلانا يبحث بكل همّة ونشاط في أوائل عهده عن الأنقياء داخل مؤسسته ـ وبعد ذلك كيف اختارهم (التقطهم) الى القيام بمهام ذات مسؤوليات خاصة. وهؤلاء الذين يتم اختيارهم من قبل الادارة الجديدة للمسؤوليات الاستراتيجية يحدثون فرقاً (بين المؤسسة القديمة والمؤسسة الجديدة) من ناحيتين: الطريقة التي يقومون بتحمل المسؤولية من خلالها، والاشارات التي يرسلها اختيارهم هذا لبقية العاملين في المؤسسة.

ويبدو أن مما له أهمية خاصة هو أن المفتشين، وهم المسؤولون عن التحريات وأنظمة المعلومات وهم الذين يتمتعون بأكبر قدر من القدرة على التصرف، ينبغي أن يكونوا، وأن ينظر لهم، معصومين عن الخطأ. ومثلهم في ذلك الرجل أو المرأة في القمة.

1. Arnold C. Harberger, "Economic Policy and Economic Growth," in *World Economic Growth*, ed. Arnold C. Harberger (San Francisco: ICS Press, 1984); 428.

2. Organization for Economic Cooperation and Development, *Development Cooperation 1979 Review* (Paris: OECD, November 1979), table H.3.

3. Quality had several dimensions. Imported or "red" wheat was considered less desirable than locally grown wheat; most of the red wheat in Ruritania was delivered from the country's major port in another province to small coastal ports in Ruritania. Wheat might also be broken up or mixed with lesser grains or spoiled by moisture or pests.

4. See, for example, Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," in *Theory and Policy in International Relations*, ed. Raymond Tanter and Richard Ullman (Princeton: Princeton University Press, 1972); special issue of *Public Policy* on implementation, Spring 1978; Daniel A. Masmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Glenview, Ill.: Scott Foresman, 1983).

5. Amitai Etzioni, "The Fight Against Fraud and Abuse," *Journal of Policy Analysis and Management* 2 (Fall 1982): 26–38.

6. This is my rewording of part of a list in John A. Gardiner, "Controlling Official Corruption and Fraud: Bureaucratic Incentives and Disincentives" (Paper presented at the International Political Science Association, Research Committee on Political Finance and Political Corruption, Oxford, England, April 1984), 14. See also John A. Gardiner and Theodore R. Lyman, *The Fraud Control Game: State Responses to Fraud and Abuse in AFDC and Medicaid Programs* (Bloomington: Indiana University Press, 1984), 61–70.

٨ | مراجعة وتوسيع المدى

من بين عدة تعاريف للفساد في **قاموس ويبستر الجامعي الجديد** هناك تعريفان هما «باعث على ارتكاب الخطأ بالرشوة أو غير ذلك من الوسائل غير المشروعة أو غير اللائقة» و «إضعاف الاستقامة أو الفضيلة أو المبدأ الأخلاقي». وفي الفصول السابقة كنّا نركّز على التعريف الأول، نستكشف مصادر وآثار وبعض احتمالات علاج «الرشوة... وغير ذلك». ولكن الجانب الأخلاقي هو ما يقفز الى أذهان الاخرين عند ذكر الفساد. ولأن الرشوة هي أكثر من باعث وتتعلق بالاستقامة والفضيلة، فإن بحث السياسات هنا أكثر إشكالاً، على سبيل المثال، من بحث سياسات معدلات الفائدة أو مصائد الأسماك أو أسعار المواد الغذائية.

ولو أمكننا احتساب نسبة «أهمية المشكلة» الى « الأبحاث العملية المفيدة » لعدد كبير من قضايا السياسات في الدول النامية، لوجدنا أن النسبة الخاصة بالفساد هي من أعلى هذه النسب. وهذا الفرق يوجد في جزء منه بسبب المصاعب الواضحة التي تواجه اجراء الأبحاث حول موضوعنا هذا. ولكنّ هذا ليس سوى جزءٌ من السبب. فالزاوية الأخلاقية للفساد وتناسج الأحكام الأخلاقية مع خيارات السياسات، تجعل الباحثون يجفلون عند التصدي لدراسة الفساد. وفي الثقافة الأكاديمية الغربية، فإن من المحظور أن يُسمع الباحث وهو يصدر أحكاماً أخلاقية عن الفقراء أو الشعوب الفقيرة، كما لو كان «يفرض القيم الغربية» أو كما لو كان يعزو التخلف الى سلوك وسياسات الدول النامية. وبجانب ذلك، أليس الفساد، كالخطيئة، هو شيء نشجبه جميعاً ولكن العلوم الاجتماعية والسياسات العامة تقف عاجزة إزاءه؟.

أما القليلون من الباحثين الذين يقومون بدراسة الفساد فهم يميلون الى التقيد بالأسئلة العامة. «هل الفساد ضار؟» هذا هو موضوع الجدل المستمر منذ وقت طويل بين مَن يسمّون أصحاب «النظرية الأخلاقية» و «النظرية التطورية». وكما رأينا في الفصل الثاني، فإن من

الأجدى أن نسأل: «أي انواع الفساد وتحت ظل أي ظروف تكون ضارة وكيف ولمن تكون كذلك؟» وعندما تحركنا بعيداً عن العموميات لنمعن النظر في حالات خاصة من الفساد، استطعنا أن نمسك بطرف الخيط لعدد من الاجابات المحتملة.

* في بعض الأحيان يكون الفساد طريقة للالتفاف حول قانون «غير واقعي» أو غير معقول. ومن الواضح أن استخدام صفات مثل «غير واقعي» أو «غير معقول» قد يكون أمراً يختلف الناس عليه، ولكن في الحالات التي درسناها فإن البعض قد يعتقد أن هذه التعبيرات تنطبق على المنع السابق للمقامرة خارج حلبة السباق في هونغ كونغ وعلى حظر استيراد المواد الإباحية في سنغافورة. فإذا كان الأمر كذلك، فإن الفساد للهرب من هذه القواعد قد لا يخلق إلا القليل من الضرر الاجتماعي - بل وحتى قد يكون له بعض الفائدة الاجتماعية.

* في كثير من الأحيان يساعد الفساد طرفاً على حساب طرف آخر. فالتواطؤ والفساد في الحالة الكوريّة قد أفاد بالفعل التنمية الاقتصادية الكورية عن طريق جلب مبالغ أكبر من العملة الأجنبية من الجيش الأمريكي. وبعض أشكال الفساد في المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية أفاد روريتانيا على حساب المقاطعات الأخرى في الدولة.

* الابتزاز شكل شنيع بصورة خاصة من أشكال الفساد. ولا يؤدي الى عدم الفعّالية فحسب بل الى تنفير المواطنين من حكومتهم. وعندما يتورط في ذلك أعضاء هيئة ذات احتكار للسلطة، كما هي الحال بالنسبة لشرطة هونغ كونغ، فإن الوضع يكون أسوأ من ذلك بكثير. ولكنّ الأمر يصبح خطيراً عندما يتّجه موظفو الضرائب، كما في الحالة الفلبينية، الى البحث عن الرشاوى، أو عندما يتّجه موظفو الجمارك، كما في حالة سنغافورة، الى مضايقة أصحاب البارات وصالونات الشاي مضايقة مستمرة.

* رأينا أمثلة من الرشاوى والدفعات المالية غير المشروعة والأريغلو (الترتيبات في الفلبين) تؤدي الى خسارة ما بين ١٠ بالمائة و ٥٠ بالمائة من المال العام في مجال المشتريات وجمع الضرائب (الفلبين وكوريا وروريتانيا). وهذا المال لا يختفي بطبيعة الحال. بل يُعاد توزيعه: من المنتفعين بالبرامج العامة ومن دافعي الضرائب الشرفاء الى الشركات التجارية ودافعي الضرائب غير الشرفاء وموظفي الحكومة الفاسدين. وأكثر نتائج الفساد شناعة قد تكون **البواعث** التي يخلقها للسلوك غير المنتج عوضاً عن السلوك المنتج لدى المواطنين والموظفين. إذ يبدأ الناس في البحث عن الطرق التي تؤدي الى الفساد عوضاً عن تلك التي تؤدي الى مزيد من الفعالية.

إطار رقم (١٧): تشخيص المشاركة

إن أول خطوة في تحليل السياسات الخاصة بالفساد هي اجراء عملية تشخيصية. ففي موقع ما من المواقع ما هي أشكال الفساد الموجودة؟ وما مداها؟ ومن الكاسب ومن الخاسر؟ وما هي الأسباب الظاهرة وما هي طرق العلاج الممكنة؟

وعند تشاوري حول هذا العمل وجدت من المفيد أن أشرك مديري خطوط الانتاج في الاجابة على هذه الأسئلة. ولذلك، يمكن عقد سلسلة من الاجتماعات، ويركز الاجتماع الأول منها حول أهمية السيطرة على الفساد. وقد أطلب من مجموعة المديرين أن يتدارسوا حالة ما من حالات الفساد من مثل قصة القاضي بلانا ومكتب ضريبة الدخل المحلي في الفلبين. وفي الاجتماع الثاني يطلب من هؤلاء الموظفين أن يعصروا أدمغتهم ويفكروا جيداً في أنواع الفساد الموجودة في مؤسساتهم: من المستفيد ومن المتضرر من الفساد، وما حجم المال الكلي على وجه التقريب، الذي ينطوي عليه هذا الفساد. ثم ينتقل الاجتماع الثالث الى أسباب الفساد، ويقوم أفراد المجموعة بوضع قائمة بالأسباب وهي عادة تتراوح ما بين الطبيعة البشرية العامة الى الأسباب الخاصة جداً بالمؤسسة. ويمكن لإطار العمل لتحليل السياسات الخاص بالفصل الثالث أن يكون مفيداً في هذا الاجتماع وكذلك في الاجتماع الرابع الذي يركز على السياسات المحتملة.

وباستخدام نتائج هذه الاجتماعات، يمكن لفريق صغير من الموظفين والزعماء السياسيين أن يشرعوا في تصميم حزمة من اجراءات مكافحة الفساد واستراتيجية لتنفيذها.

وكمثال على ذلك، فيما يلي نتائج اجتماعات تشخيصية أجريتها مع موظفين في حكومة بلدية لاباز في بوليفيا:

تابع اطار رقم (١٧) أنواع الفساد: أول شريحة

النوع	القيمة	المستفيدون	المتضررون	الأسباب	طرق العلاج
تحاشي الضرائب (جميع الأنواع)	٢٠-٣٠ مليون دولار.	المتهربون من الضرائب.	المستفيدون من خدمات المدينة؛ غير المتهربين؛ الباسينوز المستقبليون.	صعوبة الدفع؛ الضرائب العالية؛ العقوبات المنخفضة؛ لا توجد مراجعة للحالات.	جعل الدفع أسهل؛ خفض المعدلات؛ ارفع العقوبات وطبقها؛ اعمل مراجعة للحالات.
«أريغلو» الضرائب (جميع الأنواع).	٥ - ١٠ مليون دولار	دافعو الضرائب الفاسدون وموظفو الضرائب.	المستفيدون من خدمات المدينة؛ غير المتهربين؛ الباسينوز المستقبليون.	غياب الحاسوب؛ العقوبات قليلة الردع، لا توجد مراجعة للحالات؛ رواتب البلدية منخفضة.	أدخل الحاسوب؛ ارفع العقوبات؛ راجع الحالات؛ ادفع عن طريق البنوك؛ ارفع الرواتب؛ زد الحوافز للذين يجمعون أكثر.
الابتزاز	٥ر٠ - ١ مليون دولار	الموظفون الفاسدون.	الضحايا المباشرون.	القوانين الصعبة، النسب والإجراءات؛ صعوبة الإبلاغ؛ العقوبات قليلة لا توجد مراجعات؛ رواتب قليلة.	بسط القوانين والنسب والإجراءات؛ خط ساخن مع الجمهور؛ ارفع العقوبات؛ راجع الحالات، ادفع عن طريق البنوك، ارفع الرواتب.
النقود السريعة	٥ر٠ - ١ مليون دولار	دافعوا الضرائب، موظفوا المدينة الفاسدون، الذين يأخذون الرشوة الرواتب الأعلى.	معظم دافعي الضرائب بسبب الإبطاء؛ سمعة حكومة المدينة.	اجراءات صعبة؛ غيابي الحاسوب؛ الدفع عن طريقة البلدية؛ العقوبات منخفضة؛ غياب المراقبة؛ رواتب منخفضة.	بسط الإجراءات؛ ادخل الحاسوب؛ ادفع عن طريق البنوك؛ ارفع العقوبات؛ ضع مراقبة وطرق إنذار؛ وارفع الرواتب.
السرقات (ممتلكات المدينة؛ قطع الغيار، رسوم الأحذية التي يدفعها رجال الشرطة.	٥ر٠ - ٣ مليون دولار	الموظفون الفاسدون والذين ترسوا عليهم العطاءات.	المستفيدون من خدمات المدينة.	غياب المعلومات عن الأسعار؛ لا مراجعات؛ العقوبات منخفضة؛ لا مراجعات ولا مراقبة.	أدخل الحاسوب في الجرد؛ اعمل لا مركزية في المسؤولية والفحص المفاجئ والمراقبة.
المشتريات	٥ر٠ - ٣ مليون دولار	الموظفون الفاسدون والذين ترسوا عليهم العطاءات.	المستفيدون من خدمات المدينة.	غياب المعلومات عن الأسعار؛ لا مراجعات؛ العقوبات منخفضة؛ لا مراجعات ولا مراقبة.	حقق في الأسعار؛ اعمل مراجعات؛ زد العقوبات الناجعة؛ ارفع رواتب صانعي القرار من الموظفين.
المنتظرون (الذين لا يذهبون للعمل متأخرين).	١ر٠-٢ر٠ مليون دولار	المتمارضون.	الروح المعنوية وسمعة حكومة المدينة.	لا مراقبة ولا عقوبات.	المراقبة؛ وارفع العقوبات وطبّقها.

* يكون الفساد أكثر ضرراً عندما يخلق «أفعالاً عامة فاسدة» أو «أموراً خارجية سلبية» مما يؤدي ببساطة عندها الى إعادة توزيع المصالح الخاصة. ففساد الشرطة الذي يسمح بازدهار تجارة المخدرات أكثر ضرراً من فساد مكتب جمارك حول مَن سيحظى بالخدمة أولاً. والرشاوى التي تؤدي الى نسف السلامة (العامة) وتصاريح الجودة لها تأثير مختلف عن الرشاوى في تصاريح الصادرات.

وهكذا، فإن مرض الفساد يظهر توترات ونوبات خبيثة أكثر أو أقل. وعندما نقوم بتقييم النشاطات الفاسدة وغير المشروعة، نحتاج للنظر في عدد من النتائج بما في ذلك آثاره على الفعالية، وتوزيع الثروة والسلطة، وبواعث المواطنين والموظفين، وعلى السياسة. فقد نجد أن بعض أمثلة الفساد حميدة. لكننا نستطيع وينبغي علينا أن نسير في التمعّن في الأمر بأكثر من الجدل الأكاديمي حول فيما إذا كان الفساد عامة ضار أم نافع للتنمية. وعندما نصل الى حالات الفساد فإننا نجد عدم اتفاق أقل مما يوحي به الجدل الأكاديمي بالنسبة للأعمال الفاسدة. فهذه الحالات، في الغالب الأعم، سيئة. فالفساد ينهش في لحم الكثير من المجتمعات النامية، ويحكم على شعوبها بالمزيد من الفقر والإذلال السياسي. ويصبح السؤال الحقيقي عن الفساد، عندئذٍ، هو «ما الذي يجري عمله للسيطرة على الفساد؟».

وعند التصدي لهذا السؤال الغائب عن الاهتمام، اقترح الفصل الثالث اطار عمل لتحليل السياسات. وفي صلب هذا الاطار يوجد نموذج الرئيس والوكيلة والزبون. وعندما تتصرف الوكيلة على نحو فاسد فإنها تخلق «أموراً خارجية سلبية» للرئيس. (ومن أجل الإيضاح فإننا نستخدم ضمير المؤنث للوكيل الفاسد فنقول الوكيلة الفاسدة ـ وفي هذا تحرر ـ وضمير المذكر للدلالة على الرئيس). فالوكيلة تصبح فاسدة عندما تصبح الفوائد التي تجنيها من التصرف الفاسد أكثر من التكاليف التي تدفعها ثمن فسادها. ووفق أبسط نموذج للعلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون، فإن عمل الرئيس هو أن ينظِّم المكافئات والجزاءات الخاصة بالوكيلة والزبون حتى يمكن الحد من الفساد الى الدرجة المثلى ـ آخذاً بعين الاعتبار تكاليف نظام المكافئات والجزاءات نفسه.

وقد قمنا ببعض الاضافات على هذا النموذج: فقد يفكر الرئيس ـ في نموذجنا الجديد

هذا ـ في اجراء سياسات أخرى. فقد يختار الوكيلات على أساس عدم قابليتهن للفساد وعلى أساس كفاءة أدائهن للعمل. وقد يجمع معلومات عن الوكيلات والزبائن لكي يصبح لديه فرصة أفضل لاكتشاف الفساد. ومن خلال عدة تغييرات مؤسّساتية فقد يحد من قدرة وكيلاته ووكلائه على التصرف ويحاول أن يضمن عدم تمتّع الوكلاء والوكيلات باحتكار السلطة في وجه زبائن المؤسسة. وقد يحاول تغيير ميول ومواقف الوكلاء والوكيلات نحو ما يعرف باسم «الثمن الأخلاقي للفساد».

وجميع هذه الخطوات لها تكاليف مباشرة وغير مباشرة. وعلى سبيل المثال فقد يقوم الرئيس بالتشدد في الحد من قدرة الوكلاء والوكيلات على التصرف بالنسبة لقوانين اتخاذ القرارات والمراجعات الهرمية وشبكات الفرق العاملة وغير ذلك. ولسوء الحظ فإن مثل هذه السياسات لها ثمنها الذي يدفع من الفعالية ـ وقد يكون هذا الثمن كبيراً.

أما الجانب المظلم في محاربة الفساد فهو البيروقراطية الزائدة التي قد تتولد عن ذلك. وفي الحقيقية فإن الباعث الأول لخلق الخطوط الحمراء في البيروقراطية هو الرغبة في السيطرة على الفساد. وأحد الأسباب وراء قوانين الخدمة المدنية الجامدة هو لتجنب محاباة الأقارب وأنظمة الغنائم والخطط الشخصية الدنيئة في اختيار وترقية الوكلاء والوكيلات. وإذا كانت الوظائف الحكومية تبدو في كثير من الأحيان أنه ينقصها الحماس والمسؤولية وأية عناصر بطولية، فإن هذا النقص قد يكون ناجماً عن القيود القاسية التي تفرض على قدرة الموظفين على التصرف والتي تنبع بدورها من الخوف من الفساد واساءة السلطة. ويستتبع ذلك أن السياسات الرامية الى مهاجمة الفساد لها تكلفتها المتمثلة في أداء المؤسسة الفعّال لمهمتها الأساسية. وصانع السياسات الحكيم سيفكر في هذه التكاليف والفوائد المتأتية عن الحد من الفساد. والحد الأمثل لجهود محاربة الفساد لن تكون عند حدّها الأقصى، بمثل ما أن الحد الأمثل للفساد (المقبول) ليس، من الناحية العملية صفرا.

وفي الحالات التي درسناها في هذا الكتاب، كان الفساد أعلى بكثير من مستوياته المثلى. وعندما قام صانعو السياسات في هذه الحالات باتخاذ اجراءات ضد الفساد، كانت تكتيكاتهم عالية التكلفة في المال والروح المعنوية وزيادة البيروقراطية. ولكنهم جميعاً نجحوا في

الحد من الفساد ـ ولربما حتى المسكين رفيق شابير، والذي يقوم الآن على إدارة نقطة حدود أمامية كمكافأة له على جهوده.

تحليل سياسات محاربة الفساد

كيف كانوا يقومون بذلك؟ كانت المواقف المختلفة تستدعي مزيجاً مختلفاً من السياسات. وفي معظم الحالات تحرك صانعو السياسات على عدّة جبهات في وقت واحد. وقد أثبت إطار العمل الخاص بتحليل السياسات الوارد في الفصل الثالث أنه وسيلة مفيدة في تحليل الحالات التي ذكرناها. وقد اقترح ذلك الإطار خمس فئات من سياسات محاربة الفساد.

اختيار الوكيلات/ الوكلاء

رأينا عدة أساليب لاختيار الوكلاء الأكثر أمانة والذين يعتمد عليهم أكثر. والحالة التي ذهب فيها هذا الاختيار الى الحد الأقصى هي حالة اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ. فإذا أخذنا في الاعتبار الفساد المنظم في قوة شرطة هونغ كونغ، فإن الوكالة الجديدة (أي اللجنة المستقلة) ما كانت تستطيع أن تنتقي رجال التحري العاملين لحسابها من ذلك المصدر (أي قوة شرطة هونغ كونغ) نفسه. وكان رد فعل اللجنة على ذلك هو استيراد كبار ضباط الشرطة من بريطانيا العظمى. ومن الواضح أن مثل هذا البديل أو الخيار سيكون خطوة أكثر صعوبة عند اتخاذها بالنسبة للدول التي ليست مستعمَرة(١). ولكنّ الفكرة التي تكمن خلف هذا التحرك يمكن أن تفسّر أيضاً على أساس أنها تشبه استخدام القاضي بلانا لضباط الاستخبارات المدنية والعسكرية، بدلاً من استخدامه لقسم الأمن الداخلي الفاسد التابع لمكتب ضريبة الدخل المحلي. فقد أراد أن يستخدم أناساً يستطيع أن يعتمد على أماناتهم ـ وكانوا أعضاء في مؤسسات (خارجية) ذات أساليب قوية في ضمان أمانة العاملين فيها.

وثمة حالة أخرى حيث ذهب اختيار الوكلاء/ الوكيلات الى الحد الأقصى وهي «الحل» الذي وضعه الجيش الأمريكي للقضاء على التواطؤ في كوريا. إذ لم يعد بالإمكان اختيار المتعهدين (وهنا فإنهم يمثلون «الوكلاء/ الوكيلات» في نموذج الفصل الثالث) عن طريق العطاءات التنافسية، وهي العملية التي كان المتعهدون يستطيعون تقويضها من الأساس. فقد

كانت عملية العطاءات تجبر الجيش الأمريكي على قبول أقل العطاءات وجعلت اجراء المفاوضات والمساومات أمراً مستحيلاً. وبموجب النظام الجديد الذي اتّبعه الجيش فقد كان هذا الجيش يختار متعاقداً من قائمة المتعاقدين المجازين بالقرعة التي كانت تتم عادة عن طريق اختيار اسمٍ من بين أسماء المتعهدين التي كانت توضع في قبعة. ولذلك فإنه لم يكن من الممكن بالضرورة أن يتم اختيار المتعهد الأكثر كفاءة والأكثر استقامة، ولكنّ هذا النظام استطاع فعلاً أن يحرر الجيش من القيود التي كان يضعها النظام الذي يفترض أنه كان «تنافسياً» في ارساء العطاءات، وبذلك تمكن الجيش من استخدام قدرته التنافسية الخاصة به في الحصول على صفقات عادلة.

وفي العديد من الحالات، كان صانعو السياسات يتحركون في وقت مبكر لاقتلاع الموظفين الفاسدين من الوظائف الحسّاسة. (ولما قام رفيق شابير بذلك بدون حشد التأييد السياسي اللازم خسر عمله). والوظائف الهامّة بصورة خاصة كانت تلك التي يكون فيها للموظفين القدرة على التصرف والسلطة الاحتكارية إما على الوكلاء أو على أنظمة المراقبة والأمن في المؤسسة ذاتها.

ومعظم صانعو السياسات يواجهون قيوداً عند اختيارهم للوكلاء/ الوكيلات. فالأساليب المنظمة الخاصة بالتعرُّف مقدماً على الموظفين والمتعهدين الشرفاء - مثل الرجوع إلى الخلفيات، و «اختبارات الأمانة» وغير ذلك - ليست مثالية تماماً. وحتى مع وجود مثل هذه الأساليب، فإن الكثيرين من المديرين في القطاع العام ليسوا مخوَّلين لتوظيف وطرد معظم الوكلاء/ الوكيلات الذين يعملون لحسابهم.

تغيير المكافئات والعقوبات

في حالة الفلبين التي درسناها، جرى تغيير كل من المكافئات والعقوبات. فقد اشتمل النظام الجديد الأفضل الخاص بقياس الأداء على المكافئات (الترقيات والتنقلات والجوائز النقدية والثناء) وعلى العقوبات (الطرد والتشهير بالأعمال الفاسدة ومرتكبيها). أما سنغافورة فكانت تقدم المكافئات للموظفين الذين يرفضون الرشوة؛ والذين كانوا يقبلون هذه الرشاوى كانوا يعاملون بقسوة في المحاكم. أما رفيق شابير في روريتانيا والجيش الأمريكي في كوريا فكانوا يضعون المتعهدين المتواطئين على القائمة السوداء.

إطار رقم (١٨): انحسار الحوافز

على افتراض أن العوامل الأخرى متساوية، فإننا نتوقع زيادة في الفساد الإداري على مدى الخمس الى العشر سنوات القادمة طالما ظلّت رواتب القطاع العام تتقلص. فالنمط المزمن السائد هو كما يلي: تواجه البلاد الفقيرة ديوناً هائلة واضطرابات على المستوى الاقتصادي العام، وعليها، بناء على ضغوط صندوق النقد الدولي أن تخفّض الإنفاق العام بصورة جذرية. ولكنّ طرد العاملين في الحكومة يبرهن على صعوبته السياسية: لذلك فإن تخفيض عدد العاملين بما نسبته ١٠ بالمائة على مدى عدة سنوات يبدو هو الحد الأعلى الذي يمكن عمله. ولذلك تقوم الحكومات عوضاً عن ذلك بتخفيض الاستثمار العام، وأعمال المحافظة على البيئة، والأجور الحقيقية في القطاع العام (بسبب التخفيض الناجم عن التضخم). وما بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٥ انخفضت الرواتب الحقيقية للكثيرين من الاختصاصيين التقنيين في بوليفيا بعامل مشترك قدره ١٠، وهذه هي الحال بالفعل في تلك الدولة وكذلك في الكثير من الدول الافريقية الى درجة أن شيكات الرواتب في المتوسط لا تغطي الحد الأدنى من مجموع نفقات الفرد الواحد.

كما أن الأجور الآخذة في التدني لها بدورها تأثيرها. فالكثيرون من أفضل المديرين والفنيين يتركون الخدمة في القطاع العام (ولكنّ الأسوأ منهم يبقون في هذه الخدمة، لأنهم محرومون من أي بدائل أخرى). فسلّم الرواتب يصبح مستوياً أكثر، والحوافز أقل للأداء المتميّز والصعوبات أكبر بالنسبة لإنزال العقاب بالمهملين. ويزداد الغياب والعمل في عملين في وقت واحد. ويصبح الفساد ضرورة.

وستصل نوعية صنع السياسات العامة والمحافظة العامة الى أبعاد الأزمات. والإجابات على تلك الأوضاع ستنطوي على تقديم الحوافز. إذ يمكن تحويل بعض الخدمات (مثل جمع البيانات ومراقبة النوعية وبعض الوظائف الفنية) الى القطاع الخاص، مما يتيح الحصول على رواتب ومنافسة أعلى مما في الخدمة المدنية. وسيتم

استحداث وكالات شبه مستقلة، مما يسمح ثانية بسلّم رواتب أعلى وقائم على الأداء بصورة أكبر. وفي داخل الخدمة المدنية، ستزداد الضغوط لاتخاذ اجراءات أداء أفضل ورواتب وفق الاستحقاق. وفي الوزارات المسؤولة عن الاقتصاد (مثل الجمارك وتحصيل الضرائب) سيسمح للموظفين بأخذ نصيب من الدخل الحكومي الاضافي الذي يولّدونه. كما سيتم إستحداث مؤسسات مشتركة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتسهيل الحوافز المالية والمنافسة، في الوقت الذي يستمر فيه المحافظة على المراقبة العامة.

لم تحظ هذه الامكانيات إلا بالقليل من الدراسة والبحث؛ وفي الحقيقة فإنه يبدو أن مشكلة الحوافز في القطاع العام في الدول النامية لم تصبح بعد محط اهتمام الباحثين ووكالات المساعدة. وهذا أمر غريب، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن ميدان التنمية الاقتصادية يؤكد كثيراً على الحوافز في القطاع الخاص. ونحن بحاجة الى تصحيح انحسار الحوافز هذا.

ومرة أخرى، على أية حال، فإن الكثيرين من صانعي السياسات يجدون من الصعوبة بمكان أن يقوموا باستغلال سُلَّم الرواتب الحكومي وسياسات الترقيات والعقوبات للأعمال غير المشروعة. وحتى في هونغ كونغ، بقانونها المثير الذي جعل من امتلاك الموظفين المدنيين «ثروة لا يمكن تفسيرها» جريمة، فإن اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد وجدت من الصعوبة بمكان طرد الموظفين المخطئين من مناصبهم(٢). وكانت أقسى عقوبة نفذت في قضية من قضايا اللجنة المستقلة هي السجن سبع سنوات(٣). وكان القاضي بلانا نفسه يواجه المصاعب في فرض عقوبات الجرائم. والقليلون من صانعي السياسات لديهم ما يشبه رابطة الهوبكيدو الكورية للضرب على يد اولئك الذين يخرجون عن الصف.

تغيير بنية العلاقة بين الرئيس والوكيلة والزبون

دعنا نقفز من فوق إطار العمل لصانعي السياسات. فقد أظهرت الحالات التي

درست في هذا الكتاب وسائل مختلفة للحد من قدرة الوكيلة على التصرف واحتكار السلطة إزاء الزبون. ولكي يحدّ من فرص الفساد بين مقدري الضرائب ودافعيها، قام القاضي بلانا بتبسيط قوانين الضرائب حتى يحد من قدرة المقدرين على التصرف. وإجمالي ضريبة الدخل التي اقترحها ـ وهي صورة من الضريبة الثابتة والمحددة ـ جرت الموافقة عليه بعد تركه لمكتب ضريبة الدخل المحلي، وكذلك المزيد من الحد من القدرة على التصرف. فقد أصبحت القضايا الضريبية التي تزيد على ١٠٠ ألف بيزوس ينبغي أن تحال الى المكتب المركزي، وبذلك أبعد الموظفون الميدانيون عن القضايا الكبيرة.

وطُبِّق أسلوب آخر في سنغافورة. فقد عمل وكلاء الجمارك كلّ اثنين معاً وبذلك جرى تحديد قدرتهما على التعامل بالند مع الزبائن. وللتقليل من فرص علاقات الألفة مع الزبائن، قام مكتب ضريبة الدخل المحلي الفلبيني باجراء تنقلات دورية بين الوكلاء الميدانيين مرة كل عامين.

والطريقة الجذرية الأكثر بالنسبة للحد من القدرة على التصرف هي تغيير إنتاج المؤسسة أو تغيير مهمتها. ففي الوقت الذي سمحت فيه سنغافورة بإدخال المزيد من المنتجات المعفاة من الضرائب، فإنها في الوقت ذاته قد حدّدت من مجال الجمارك والرسوم، وأنهت بذلك الفساد الذي كان ينطوي عليه استيراد تلك البضائع. كما أوقفت هونغ كونغ الدفعات المالية غير المشروعة لرجال الشرطة من حجوزات السباق بأن جعلت المراهنات خارج السباق مشروعة. ورفع الدعم هو مثال آخر. فبعد أن ترك رفيق شابير المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية، أصبحت بلاده تكتفي ذاتياً من القمح. وعن طريق رفع الرقابة عن أسعار القمح بصورة تدريجية، استطاعت البلاد أن تقيِّد كثيراً الدور الذي كانت تقوم به المؤسسة الوطنية للمواد الغذائية في المشتريات والتوزيع ـ وبذلك خفَّفت كثيراً من الفساد. وهذه التغييرات هي أمثلة على محاربة الفساد عن طريق نقل مهام الوكالات الحكومية الى السوق. (وفي بعض الحالات، كان هذا التغيير يعني جعل السعر الفاسد أمراً مشروعاً).

وقد يحاول المسؤول الاداري كذلك تنظيم الزبائن لاعطائهم سلطة موازية ضد الموظفين الفاسدين أو ليقوموا بتقديم المعلومات عن الابتزاز والنقود السريعة وأشكال الفساد

الأخرى التي تؤذي هؤلاء الزبائن. وكان قسم العلاقات مع المجتمع الذي استحدثته اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، مثالاً على هذا التنظيم.

تغيير المواقف والميول تجاه الفساد

توضح حالتا الفلبين وهونغ كونغ طريقتين في هذا الصدد. فقد استحدث القاضي بلانا «ندوات إعادة التوجيه» لمحاولة اقناع وكلائه أن الفساد عمل خاطئ. أما قسم العلاقات مع المجتمع في اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد فقد كانت مهمته أكثر اتساعاً من ذلك وتتمثل في اقناع الجمهور بعامة. وقد حاول القسم ذلك بمجموعة مثيرة من النشاطات، تتراوح ما بين المسرحيات التلفزيونية الى الملصقات الى المواد التعليمية في المدارس العامة.

جمع وتحليل المعلومات

والآن يمكن أن نعود الى الفئة الثالثة على قائمة الفحص. فجمع المعلومات يرفع من احتمالات الكشف عن الفساد ومعاقبته. وقد وجدت هذا الموضوع أكثر فئات رسم السياسات أهمية في الحالات التي تعرضنا لها بالدراسة. ورأينا أمثلة على جمع الأدلة المباشرة عن وجود الفساد. ففي سنغافورة كان وكلاء مكافحة الفساد يقومون بالتفتيش المفاجئ على نشاطات الزبائن. وانقض رفيق شابير، دون انذار مسبق، على مخازن المواد الغذائية في المناطق الريفية، باحثاً عن الممارسات غير اللائقة. كما لعب الوكلاء السريون والمراقبة دوراً رئيسياً في محاربة الفساد في الحالات الكورية والفلبينية والهونغ كونغية.

كما قامت المؤسسات التي تعرّضنا بالدراسة لها بجمع وتحليل الأدلة غير المباشرة على وجود الفساد. فقد قامت السلطات في هونغ كونغ بتنفيذ ما يمكن تسميته «تقديرات القابلية» للفساد. وكانت هذه السلطات تأمل، عن طريق تحليل المعلومات عن الإجراءات وأنظمة المراقبة والاشراف، في التعرف على المجالات التي قد يحدث فيها الفساد. كما قامت بمراجعة البيانات للاستدلال على إشارات بأن الفساد قد حصل فعلاً، كما في نظام «الانذار» المبكر لمقدري الضرائب في الفلبين.

وفي هونغ كونغ وسنغافورة، فإن القوانين المثيرة جعلت من امتلاك موظفي الحكومة لـ

«ممتلكات لا يمكن تفسيرها» جريمة يعاقب عليها القانون. ومثل هذه الممتلكات كانت تعتبر دليلاً غير مباشر على النشاطات الفاسدة ـ مالم يقم الموظف المعني باثبات عكس ذلك. وفي الفلبين قام ضباط الاستخبارات بتفحص أسلوب حياة كبار الموظفين وحساباتهم البنكيّة مشيرين بأصابع الاتّهام للأفراد الأثرياء الذين يجري بعد ذلك تتبّع نشاطاتهم بكل عناية.

وباستخدام حفظ السجلات الأساسية وأنظمة المعلومات والمراقبة وتقديرات القابلية للفساد والوكلاء السرّيين، كان رؤساء المؤسسات يحاولون حل مشاكل المعلومات فيما يتعلق بوكلائهم. وعن طريق ربط المكافئات والعقوبات بالمعلومات التي يجمعونها بهذه الطرق، يستطيع صانعو السياسات تغيير الحوافز التي تواجه الوكلاء، مما يجعل ارتكاب الأعمال الفاسدة مغامرة لا تحمد عقباها.

وقد جذبت استراتيجيات المعلومات اهتمامي لأنها، في جانب ما، نجحت فيما هدفت له ـ ليس نجاحاً تاماً ولا بثمن قليل، ولكنها نجحت. وزيادة على ذلك، فإن هذه السياسات تبدو ذات جدوى. وفي أحيان كثيرة لا يستطيع صانعو السياسات في الحال اختيار الوكلاء أو تغيير المكافئات والعقوبات أو إعادة تنظيم المؤسسات أو تغيير مواقف وميول الوكلاء أو معتقداتهم الأخلاقية. ومع ذلك، فمن خلال عدة اجراءات لمعلومات مختلفة يستطيعون أن يزيدوا من احتمالات اكتشاف النشاطات غير المشروعة للوكلاء.وعلى مستوى أعم، قد تكون المعلومات متغيراً نظرياً رئيسياً في فهم متى ولماذا يحدث الفساد. وبصراحة أكثر، فإن الفساد يزدهر على الجهل وعدم اليقين. وفي مثل هذه الظروف تتفاقم مشكلة الرئيس والوكيلة. ويكون الفساد أقل شيوعاً عندما تصبح المعلومات الوفيرة متاحة بالنسبة لما يعمله الوكلاء وبالنسبة لما لا يعملونه.

ونقص المعلومات ـ أو وفرة الجهل وعدم اليقين ـ هو تماماً ما تتميّز به بيئات الكثير من الدول النامية. فالبيانات، في تلك الدول، نادرة وغير دقيقة. والأسواق لا تعمل بصورة جيّدة أو لا يسمح لها بالقيام بذلك، الى حدٍ لا يستطيع المرء الاعتماد على الخصائص المساعدة للمعلومات الخاصة بأسعار السوق. ومعالجة المعلومات لا زالت ضعيفة: فالحواسيب أقل شيوعاً والأنظمة التربوية أكثر فقراً والقدرات التعليمية بالقياس أدنى درجة. والمناطق أو الدول النامية

ضعيفة فيما يمكن تسميته «المعلومات المنظّمة». وهكذا، بدون المعلومات سيجد المسؤول الاداري من الصعب عليه الحد من الفساد حتى لو كانت لديه أقوى إرادة وأوفر الموارد والدعم السياسي الكامل، إذ سيجد الوكلاء، بحق، أن نشاطاتهم غير المشروعة لا يمكن اكتشافها وسيظلون على فسادهم. والمعلومات الضعيفة هي مصدر رئيسي للفساد، والمعلومات الأفضل هي في الحقيقة جزء من العلاج ذاته.

غير أن من المؤكد أن المعلومات ليست علاجاً لكل شيء. وحتى في هونغ كونغ حيث للّجنة المستقلة لمكافحة الفساد مثل تلك السلطة المخيفة، لم يجر القضاء على الفساد؛ بل إنه (أي الفساد) يظهر بعض الدلائل على العودة بصورة مخفّفة. فالمعلومات الوفيرة ليست كافية في حد ذاتها: انظر على سبيل المثال لتصاعد بعض النشاطات الفاسدة في الدول الصناعية الغنية بالمعلومات. ولكن المعلومات هي متغير رئيسي ينبغي أخذه بعين الاعتبار عند محاربة الفساد. وينبغي أن نضع أنفسنا مكان الموظف الفاسد ونسأل ما هي الآثار المفيدة كمعلومات التي يمكن أن نخلّفها وراءنا عند ارتكاب عمل فاسد؟ وكصانعو سياسات، ما هي الخطوات التي يمكن أن نتخذها لتتبع تلك المعلومات وتحليلها واستخدامها لزيادة فرص الإمساك بالفساد ومعاقبته؟

مثل هذه الاجراءات التي تتطلع الى الأمام هي جزء من منهج عمل شامل في معالجة الفساد. وعن طريق اعداد وسائل لاكتشاف النشاطات غير المشروعة، يستطيع صانعو السياسات ردع الفساد. والمجالات التي تكون الحاجة ماسّة فيها لمثل هذه المعلومات هي المجالات التي تكون سياسات مكافحة الفساد الأخرى لا تجدي أو لا يمكن جعلها مجدية ـ وهي المجالات التي ليس فيها وكلاء يمكن الاعتماد عليهم أكبر ما يكون، والتي تكون المكافئات والعقوبات فيها ضعيفة، والتي يكون فيها للوكلاء قدر كبير من القدرة على التصرف لا يمكن تجنّبه ولهم فيها احتكار للسلطة على الزبائن وحيث تبدو التكاليف الأخلاقية للنشاطات الفاسدة قليلة ومنخفضة.

مؤشرات لدراسة الفساد

تقف أوضاع دراسة الفساد الآن عند حدٍ لا نجد عنده أية نظرية مفيدة أو مؤشّرات احصائية عامة حول أنواع السياسات التي تكون مفيدة في ظل ظروف معيّنة. فما الذي يمكن

أن نخرج به من دراسة الحالات التي ناقشناها والمفاهيم التي عملنا عليها؟ فقد نستطيع اشتقاق بعض الاتجاهات العامّة، متوسطة المستوى، حول سياسات محاربة الفساد ـ لعلّها افتراضات أكثر مما هي استنتاجات (وسنجد في المناقشة الخاصة بالمعلومات المزيد منها). كما قمنا في هذه الدراسة ببلورة اطار عمل تقريبي وطبّقناه على تحليل السياسات، وقد يفيدنا هذا الاطار من الناحية الاستكشافية لترتيب المناقشة حول الاجراءات الملائمة ويرشدنا الى مزيد من البحث.

ومن الواضح أن هناك حاجة الى مزيد من البحث. وفيما يلي بعض المجالات التي تبدو هامّة لهذا البحث والتي يمكن أن ينجم عنها إحراز تقدم.

* تحسين اطار العمل لتحليل السياسات . تبشّر التحليلات النظرية لمشكلة الرئيس والوكيلة بالخير. وستكون النماذج الاقتصادية مفيدة بأكثر ما يكون إذا أمكنها ربط الأعمال الايجابية والسلبية التي يمكن أن يقوم بها الوكلاء: أدخل (في النموذج) تكاليف أنظمة جمع المعلومات؛ أدخل كلاً من الاجراءات المباشرة (النتائج) وغير المباشرة (الجهود) لنشاطات الوكلاء المنتجة وغير المشروعة؛ اسمح بالحد من قدرة الوكلاء على التصرف من خلال وضع القوانين وهرمية العمل؛ وأدخل اختيار الوكلاء كجزء من مشاكل الرئيس.

وأطر عمل السياسات تحتاج الى توصيف للزبائن يكون مناسباً لاحتياجات فئات خاصة من واضعي السياسات وعاداتهم وتدريبهم أكثر مما تحتاج (أي أطر عمل السياسات) الى المفاهيم النظرية. ولا يوجد ما يمكن أن يسمّى اطار العمل «الأمثل» في تحليل السياسات ـ وهذا صحيح بالنسبة للفساد أو لأي مشكلة أخرى من مشاكل رسم السياسات ـ. إذ يمكن تطوير أطر عمل أكثر تفصيلاً لمختلف أنواع الفساد (مثل التواطؤ في المشتريات وأريغلو الضرائب، وفساد الشرطة والاحتيال داخل المؤسسة وما شابه) أو لأنواع مختلفة من الوكالات (مثل الرعاية الاجتماعية والجيش والتراخيص والجمارك وما شابه).

* التعرف على أفضل الأساليب للسيطرة على الفساد . تنجح بعض الشركات أكثر من غيرها في السيطرة على الفساد، وبالتالي، يفترض أن مكاتب المشتريات العسكرية، وتوزيع المواد الغذائية وبعض أنظمة الضرائب تنجح هي الأخرى أكثر من غيرها. وسيكون من المفيد لو عرفنا أكثر بكثير مما نعرف عن حالات «الأداء الناجح» هذه، التي أمكن تعلّم الشيء الكثير منها

في مجال التعليم والأعمال، ومؤخراً، في تنمية الإدارة(٤).

والمزيد من دراسات الحالة، حتى دراسات حالات الفشل، ستكون مفيدة جداً (٥). وقد يستفيد حتى المنظّرون من بعض دراسات الحالة هذه. وعلى حد ما كتبه توماس سي. شلنغ: «لم تكن النظرية تنفصل قط، في رأيي الخاص، عن التطبيق. فالدافع لوضع نظرية بحته ماكان يتأتى بصورة خاصة من الانشغال (والانبهار) بالمشاكل «التطبيقية»؟ وتوضيح الأفكار النظرية كان يعتمد بصورة مطلقة على التعرف على الأمثلة الحيّة»(٦). والأمثلة الممتازة المرشّحة للدراسات التفصيلية تتضمن الجهود الرامية لمكافحة الفساد على مستوى الدول مثل الدراسات التي تجري حالياً في ماليزيا وزامبيا ونيجيريا والمكسيك.

* دراسة الخيار بين السيطرة على الفساد والروتين الحكومي . الفساد جانب ضار من جوانب التخلف والروتين الحكومي جانب آخر. وكما أكدت من قبل، فإن السيطرة على الفساد ليست الجانب الوحيد الذي نهتم به، كما أن السيطرة على الفساد تنطوي على تكلفة غير مباشرة وتكلفة مالية. إذن كيف يمكن لهذه التعميمات أن تستخدم في الأوضاع الخاصة؟ وبمعنى آخر هل نستطيع تقديم النصح حول أنواع هذه التكاليف التي تنطوي عليها أنواع خاصة من سياسات محاربة الفساد؟.

دراسة سوء استخدام السلطة من قبل أجهزة محاربة الفساد. تستخدم حملات مكافحة الفساد، في بعض الأحيان، للتخلص من المنافسين السياسيين بدلاً من التخلص من الفساد. فوكالات مكافحة الفساد مثل مكتب تحري الممارسات الفاسدة في سنغافورة واللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ لهما من السلطات ما يبعث الخوف في قلوب معظم المتحررين المدنيين. وإذا وضعت هذه المؤسسات بين الأيدي الخطأ فإنها قد تتردى الى أن تصبح شرطة سرية أو مصادر ظلم شنيعة. فأي سلطات يمكن أن تكون عرضة لسوء الاستخدام؟ وما هي الاجراءات المضادة وصمّامات الأمان التي يستطيع صانعو السياسات استخدامها؟

رفع الثمن المعنوي للفساد عن طريق «ثقافة الشركات» . ما هي العلاقة بين المدى الذي تصله النشاطات غير المشروعة وحدّتها وبين ثقافة المؤسسة؟(٧). وما دامت الثقافة المؤسّساتية مقيدة، في جزء منها، بالبيئة التي تقوم فيها المؤسسة بعملها، فما الذي يستطيع

رقم (١٩): المعلومات والحوافز

المعلومات هي أساس نظام الحوافز الجيد. وأحد الأسس التي تأتي بعد ذلك هو التحديد الواضح للأهداف. ومنطق الإصلاح يتحرك من الأهداف الى المعلومات الى الحوافز.

ويقول إيرا جاكسون، الذي قاد حملة ماساشوستس الناجحة ضد التهرب من الضرائب وضد الفساد عندما كان مفوضاً للدخل: «الحوافز يمكن أن تكون أكبر بكثير من مجرد المكافئات النقدية». وعلى من هو مدير عام أن يعترف بذلك.

«وكانت أول خطوة لنا عند استحداث حوافز مفيدة هو مساعدة فرق العمل والأفراد على إعادة تعريف أهدافهم. وعلى سبيل المثال، عندما ينظر محصّل ضرائب الى عمله على أنه المكافئ المدني للشرطة في الولاية، فإنه يبدأ برؤية الأشياء على صورة مختلفة. وعندئذ إذا ما قمت بتزويده بالمعلومات كي يدرك أنه يساوي ٥٠٠ دولار في اليوم من حيث الدخل الذي يجمعه للولاية، فإنك تمدّه بدافع قوي. وبعد أن يتم تطوير اجراءات ملائمة لنوعية الأداء وتوفير البيانات في الوقت المناسب، عندها يمكن تقديم مختلف الحوافز».

«ويمكن تقديم جوائز ورسائل الشكر. ويمكن تكريم مجموعات خاصة من العاملين في المؤسسة عن طريق دعوتهم بصورة منتظمة على الغذاء في مطعم مشهور مثل مطعم ريتز أو دعوتهم لقضاء عطلة نهاية الأسبوع في أحد المنتجعات. ويظهر أن الناس يفاخرون بمثل هذا التكريم الذي لا يبدو أنه يكلف كثيراً».

«وزيادة على ذلك، فإن المعلومات نفسها يمكن أن تكون حافزاً كبيراً على الأداء الأفضل. وعندما تعطي معلومات للناس، فكأنك تقدّم لهم الحلوى. إذ عندها سيعرفون شيئاً لم يتذوقوه من قبل، ذلك معرفتهم بمدى نجاحهم في العمل، وكأنك تحررهم من الأسر».

صانعو السياسات عمله لاستغلال تلك الثقافة كي تحدّ من الفساد؟ ومن الناحية التجريبية، ما هو تأثير قواعد السلوك وبرامج التدريب، والإدارة التعاونية و «رفع الوعي» المؤسّساتي على النشاطات غير المشروعة؟

مؤشرات للإدارة التنموية

آمل أن يعطي موضوع هذا الكتاب وطريقة معالجته مؤشرات لإجراء البحوث حول الإدارة العامة في الدول النامية. فهناك موضوع لا يلتفت لدراسته في هذا المجال يسمى «الإدارة التنموية» يخص ما سمّي استخفافاً المهام الحكومية الخاصة بـ «المحافظة» - مثل المهام الخاصة بالأفراد والرقابة والإصلاح الإداري وتصميم المؤسسات وما شابه. وفي السنوات الأخيرة اهتمت التنمية الإدارية بالمهام الحكومية الخاصة بـ «التنمية» أو تلك المهام الخاصة بالنمو الاقتصادي والمساواة الإجتماعية.

وكغيرها من الدراسات الفرعية في مجال التنمية، فقد عانت الإدارة التنموية من نوع من التوسع والانتشار. فقد شعر الكثير من الباحثين في موضوع الإدارة التنموية أن المسمى «الإدارة» قد أخذ يعيق دراساتهم. ولذلك فقد أخذ الموضوع يضم دراسات عن رسم السياسات والأمور السياسية؛ وبالتالي أخذت تغطي المؤسسات غير الحكومية والمشاركة الشعبية. والحقيقة أنه لم يبق سوى القليل خارج نطاق بحث الموضوع. وكلمات من مثل «الطريقة الكلية» أصبحت مألوفة جداً. وثارت النقاشات العقيمة حول ما إذا كانت هذه الطريقة أو تلك قد «تجاهلت» أو «أهملت» هذا «البُعد» أو ذاك. وأخذ عدد من أبرز الباحثين يتساءلون عمّا إذا كانت هذه الدراسات قد أنجزت أو ستنجز أي شيء على الإطلاق(٨).

وموضوع كتابنا هذا، إذا كان لا بد من تصنيفه تحت موضوع أو آخر فإنه قد يكون من الأفضل إدراجه تحت موضوع «المحافظة» لا «الإدارة التنموية». (ولربما كان إدراجه تحت «الإدارة العامة» أفضل). لاحظ، كذلك، أن أهداف الكتاب عملية وليس جدَلية، وأنه (أي الكتاب) يبحث عمّا يكون قابلاً للتطبيق، في الحالات التي جرت دراستها. واهتمامات الكتاب شبيهة باهتمامات الذين يهتمون بدراسة أنظمة المراقبة وأنظمة المعلومات الإدارية وتصميم المؤسسات بل وحتى الأفراد. وآمل أن يكون الكتاب مجالاً واحداً في الأقل، من مجالات «المحافظة» - مجال السيطرة على الفساد - مليئ بالاهتمامات التطبيقية والنظرية.

ومع ذلك، أليس من المحتمل أن يكون الكثير من موضوعات «المحافظة» الأخرى مناسبة للبحث والدراسة ومليئة بالحيوية الفكرية؟ وعلى سبيل المثال، لنأخذ موضوع التنمية الريفيّة

المتكاملة. أليس مما له قيمته أن ندرس التنمية الريفية المتكاملة كقضية من قضايا التصميم المؤسساتي؟ ما هو نظام التكامل الأفقي والرأسي للنشاطات الوظيفية والجغرافية الذي يكون أكثر فاعلية في التنمية الريفية، وتحت أي ظروف؟ وباستثناء بعض الدراسات، فإن أدبيات البحث الواسعة المتعلقة بالتنمية الريفية التكاملية، وهي المليئة بالنقاشات والجوانب السياسية و «نماذج التعلم»، لم تمسك بزمام القضية المركزية المتعلقة بإدارة هذه التنمية(٩).

أ. لنأخذ مثالاً آخر: أنظمة اختيار الموظفين والمستخدمين. فالموظفون والمستخدمون موض[illegible] ليس له في العادة جاذبية قوية لدى باحثي التنمية. ولكن، نقول مرة أخرى، إن هذا [illegible] يضم أموراً هامة لها مؤشراتها السياسية والاقتصادية الكثيرة وأبعادها النظرية الهامة. ومن [illegible] أن من الأمور الحيوية بالنسبة للعالم النامي أن يُختار الشباب (رجالاً ونساءً) الأكفّاء للجامعات العامة ولسلك الخدمة المدنية. فإلى أي حد تعمل الأنظمة الحالية بصورة جيّدة؟ وكيف يمكن تحديد مفهوم «بصورة جيدة» في مثل هذه الحالات؟ وكيف ينبغي للسياسات أن تأخذ بعين الاعتبار تمثيل الأقليات والمناطق والنساء والفقراء؟ وكيف ينبغي للسياسات أن تأخذ بعين الاعتبار الحوافز التي يوجدها نظام الاختيار؟(١٠).

ولا أهدف هنا للاستخفاف بل للحضّ والنصح. وأود أن ألفت الأنظار إلى الاختلال الذي نلحظه في أدبيات الدراسات عن الإدارة في الدول النامية. فالموضوعات «المتعارف عليها» في الإدارة ـ مثل أنظمة المعلومات والحوافز والرقابة؛ والتصميم المؤسساتي؛ والموظفين والمستخدمين ـ هي موضوعات مهملة. وخسرت الدراسات العملية في الغالب المعركة لصالح الدراسات المتعلقة بالمفاهيم والدراسات الجدلية. وتضاءلت دراسات الحالات من حيث عددها ومن حيث الفوائد المرجوة منها. وآمل أن تقدم الطريقة التي اتّبعت في هذا الكتاب مثالاً مضاداً لتلك الدراسات.

مؤشرات لدراسات التنمية

بعض هذه الملاحظات صالح لدراسات التنمية بصورة عامة، ومزيد من دراسات الحالات ومزيد من الدراسات ذات التوجهات العملية ومزيد من دراسات الحالات الناجحة كلها ستكون محط الترحيب والتقدير. ولكني أود اضافة نقطتين تتعلّقان بهذا الكتاب.

إطار رقم (٢٠) الشيوعية والفساد

هناك أسئلة بحثية هامّة تحيط بموضوع الفساد في الدول الشيوعية والاشتراكية المتشددة من دول العالم النامي. فالبيانات نادرة، غير أن التقارير الداخلية والحملات المحلية المناهضة للفساد توحي أن الفساد مشكلة موجودة على نطاق واسع ولربما كانت آخذة في التزايد في الكثير من الدول. ففي عام ١٩٨٦، عشية الذكرى السنوية لقيام الثورة الشيوعية في كوبا، أدان فيديل كاسترو الفساد بعد أن استمع الى شكاوى العمال والشيوعيين الشباب. وخلُص تقرير ظهر حديثاً عن أنغولا الى أن «ثلثي الأنغوليّين ممن هم دون سن الخامسة والعشرين لم يعرفوا طعماً للحياة ما عدا المقايضة والابتزاز. وليس هناك سوى دلائل قليلة على أنهم على وشك أن يتعلموا أكثر من ذلك.» ونشرت مجلة صينية توزع على نطاق واسع في العالم الثالث مقالة صريحة عن «حرب الصين ضد الفساد»

«كُشف النقاب عن حالات من الاحتيال، وسوء استخدام المال العام، وقبول الرشاوى وتقديمها، والبحث عن المكاسب الشخصية، وتهريب السلع المحظورة والتهرب من الضرائب. كما لوحظ كذلك أن بعض الشباب الذين يكون آباؤهم أو أقرباؤهم ممن يتقلدون مناصب هامّة قد كرّسوا أنفسهم للسرقات والهجوم العنيف على الآخرين، وحتى الاغتصاب، لأن أقاربهم يقدّمون لهم الحماية».

وبعد تسلّم السلطة مباشرة، أعطى علي حسن مويني زعيم تانزانيا كبار موظفي الحكومة محاضرة حول «انهيار النظام» لأن الفساد كان «منتشراً بصورة تنذر بالخطر»، ووعد بشن حرب ضد، «الظلم والسرقة والفساد وغيرها من الأفعال». وأبلغ زعيم الحزب الشيوعي الفيتنامي اجتماعاً للحزب في تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٨٦ أن «الفساد يؤدي الى انحسار ثقة الشعب في الحزب بصورة خطيرة». وطلب من الشعب والحزب، «القضاء على أفراد العناصر المنحلّة والمنحرفة الذين يمثلون الفساد، والذين يسرقون الممتلكات العامة، والذين ينهمكون في التواطؤ الإجرامي، والذين يتلقون الرشاوى، والذين يضطهدون الناس الأشراف ويقدمون الحماية للأشرار والذين يدعمون المشتغلين في المضاربات التجارية والمهربين». ووفق ما جاء في مقالة ظهرت حديثاً في صحيفة الجيش الفيتنامي اليومية أنه تم طرد عشرات الآلاف من أعضاء

الحزب بسبب الفساد في السنوات الأخيرة.

ويجد النقّاد الغربيون أن الفساد نتيجة طبيعية لاتخاذ الشيوعية سياسة من قبل الدولة وغياب المنافسة السياسية والاقتصادية. ومع ذلك فقد نتنبأ بفساد أقل في الدول الشيوعية بسبب الأدوات ذات الامكانيات القوية (الحزب والسلطة السرية) المتاحة عند اختيار الوكلاء (الموظفين) وزيادة العقوبات وجمع المعلومات وتغيير الاتجاهات والميول. فمعظم الأنظمة الشيوعية تجعل من الصعب على رئيسها وضع ثروته في حساب له في أحد البنوك السويسرية، «ولكن معظم الدكتاتوريين اليمينيين الحذرين يودّون أن يكون لهم مثل ذلك الحساب لينفعهم عند تقاعدهم، وهذا هو أحد الأسباب التي تجعل رعاياهم يزدادون شغفاً برؤيتهم يتقاعدون».

إذن فإن مجموعة من أسئلة البحث تتعلق بالمدى الذي وصله الفساد في الدول الشيوعية وأنماط ذلك الفساد. ومجموعة أخرى من الأسئلة، وهي أكثر انسجاماً مع روح هذا الكتاب تتعلق باحتمال قيام مبادرات لمحاربة الفساد في تلك البلاد والمشاكل الناجمة عن ذلك. وستكون القضايا من مثل الحوافز ومشاركة المواطنين والسيطرة على الفساد في الحملة المضادة للفساد مهمة بصورة خاصة كموضوعات للدراسة.

Sources: Cuba: BBC World Service, 25 July 1986. Angola: *The Economist*, 30 August 1986, 34. China: Yi Xu, "La Corrupción: Por Qué Ocurre y Qué Se Hace para Combatirla," *China Construye* 27 (May 1986), 25, my translation. Tanzania: BBC World Service, 20 July 1986 and 3 August 1986. Vietnam: Murray Hiebert, "Soon a Crucial Congress in Vietnam," *International Herald Tribune*, 13 November 1986, 4, quoting Truong Chinh. Swiss accounts: *The Economist*, 8 November 1986, 49.

النقطة الأولى، لقد أشرت في مواقع عدة الى أن المعلومات هي عامل رئيسي في «التخلف عن التنمية». ولهذه الفكرة جانبها الوصفي فالدول التي يكون مؤشر «نوعية الحياة» فيها أسوأ ما يكون هي - في رأيي - أيضاً الدول التي تكون أسوأ ما يكون من حيث كمية ونوعية المعلومات ومهارات تحليل المعلومات و.«الاستخبارات» في مفهومها السيكولوجي، وبالتالي هي أسوأ ما يكون من حيث الجهل والاضطراب.

وقد يكون لشكوكي هذه أهميتها النظرية. فالمعلومات الفقيرة تؤدي الى تفاقم مشكلة الرئيس والوكيلة، والتي تؤدي الى مزيد من الفساد والى مشاكل في محاولات جعل المؤسسات متوسطة الحجم والمؤسسات الكبرى عاجزة عن النماء. فالمعلومات الفقيرة قد تؤدي الى «خيارات مضادة» في الأسواق مما يجعل البضائع والسلع رديئة النوعية تطرد تلك ذات النوعية الأفضل مما يؤدي الى انحسار معايير الجودة وكذلك الى عجز الأسواق عن الأداء أو العمل بالطريقة السوية، بصورة مضطردة(١١). فالمعلومات الرديئة عن أداء الأفراد في الماضي وقدراتهم المستقبلية تشجع على استعمال المصطلحات التي تعبّر عن الجماعات مثل العرق أو الجنس أو القبيلة، لأغراض معلوماتية؛ وهذا قد يؤدي بدوره الى التمييز العرقي وتعزيز الفوارق بين المجموعات. والمعلومات الفقيرة تؤدي الى المزيد من الاضطراب والذي يؤدي بدوره الى مزيد من العزوف عن المغامرة والمحافظة على الوضع السائد وعدم الرغبة في التغيير. وهذه المشاكل تفسّر بعض الملامح الرئيسية «للتخلف التنموي»: مثل المؤسسات الكبرى غير الفعّالة؛ والتمييز العنصري والجنسي والقَبَلي؛ ومقاومة التغيير. وهكذا فإن المعلومات قد تلعب دوراً رئيسياً في فهم التخلف التنموي وتحسين سياسات التنمية.

والنقطة الثانية ترجعنا الى التعريف المزدوج للفساد ـ الأول مفعم بالمعاني الأخلاقية والثاني ذو طبيعة علاجية أكثر. وقد لاحظت أن دراسة الفساد نفسها قد تأثرت بهذا التعريف المزدوج. فقد أحجم كثير من الباحثين عن دراسة المشاكل العلاجية أو العملية ـ من مثل كيف يمكن الحد من الاغراءات غير اللائقة التي تعرض على الموظفين ـ خشية أن يتّهموا البلاد الموبوءة بالفساد باللاأخلاقية أو الفسوق، كما أن الباحثين أنفسهم يكونوا قد جلبوا على أنفسهم تهم التعصب لعرقيتهم أو ما هو أسوأ من ذلك. وفي الوقت ذاته فإن الدراسات النادرة نسبياً عن الفساد لم تستطع الابتعاد عن الأسئلة المتكلّفة التي لا تخلو من الروح العرقية ـ ولم تستطع الابتعاد عن العموميات المتمثّلة في الضرر من الفساد وأسبابه الاجتماعية ـ ويقوموا بدراسة الخصوصيات أو الممارسة الفعلية للسيطرة على الفساد. وقد أبديت رأيي في ذلك قائلاً إن مثل ردود الأفعال ـ من قبل الباحثين ـ هذه والتي لها ما يبررها قد تركت فراغاً في أدبيات الفساد، ويتمثل هذا الفراغ في أنه لم يجر التأكيد على الفساد وأنه عندما كانت تجرى دراسته على الأخلاق، فقد كان يبحث في سياق عام أو سياق أخلاقي.

وهذه النقاط لها نظائرها في الدراسات الأخرى المتعلقة بالدول النامية. فالورطة التي تجد الدول والشعوب المحرومة نفسها فيها لها بعدها الأخلاقي الذي لا مفر منه. فهناك انتهاكات مذهلة لحقوق الإنسان في الكثير من الدول النامية، وهناك العنصرية والتفرقة بين الجنسين والقبلية الصارخة؛ والاستغلال واسع الانتشار والظلم المكشوف في توزيع السلطة والثروة. فكيف يكون رد فعلنا على مثل هذه الظواهر؟ والكثيرون من الأساتذة والطلاب يتجنبونها كلية بتجنب الميدان نفسه بكل بساطة. وكما هي الحال بالنسبة للفساد فقد يشعرون بنوع من الإحراج. وقد يشعرون تلقائياً أن دراسة هذه المشاكل ستؤدي حتماً الى النتيجة القائلة إن الآخرين هم على نحو ما «أقل شأناً» أو أنهم يلامون جزئياً لظروف تخلفهم ـ وهذا شئ لا يود المرء أن يقوله أبداً. أو قد يتولّد لديهم ـ أي الأساتذة والطلاب ـ الشعور النكِد أن هذه المشاكل ميئوس منها. وهذا ما قد يفسّر لماذا لا نجد سوى عدد قليل جداً من الباحثين اليوم يقومون بدراسة مشاكل السياسات في الدول النامية.

وفي الوقت ذاته فإن الكثيرين، من الذين يدخلون في دراسات التنمية يميلون لاجراء أبحاثهم على مستوى نظري عال. وقد يكونوا راغبين في «زيادة الوعي» حول خطورة المشاكل، والحاجة الى تغييرات أساسية من مختلف الأنواع، أوحول ارتباط مختلف الأبعاد التنموية المحتمل تواجدها بعضها ببعض. ولذلك فإن الأبحاث وتدريس التنمية تكون لذلك مشوهة تميل نحو الجدل والأسلوب الوصفي. كما أن مناقشة قضايا الدول الفقيرة تميل الى حذف بعض الجوانب «المحرجة» مثل المشاكل العرقية أو حقوق الإنسان (١٢). لذلك فإن تحليل أسباب التخلف التنموي ينحرف نحو ما هو خارجي المنشأ عوضاً عمّا هو داخلي في دولة أو إقليم، ونحو سوء سلوك المحظوظين بدلاً من أخطاء وعيوب المحرومين، ونحو العوامل الطبيعية أكثر مما يوجّه التحليل الى العوامل الإنسانية. كما أن تحليل السياسات العملية يكون سريع التغيُّر. فلا نجد إلا القليل حول كيفية تحسين الأوضاع بالنسبة لحقوق الإنسان أو التغلب على عدم المساواة العرقية أو الحد من الاستغلال. وإذا ما ذكرت «السياسات» فإنها تكون عامة ومبهمة ومغلّفة في تعابير مثل «تنمية العدالة» و «إعطاء الأولوية للقضية» و «إثارة التغيير الثوري».

وما أود توضيحه ليس القول إن ردود الأفعال هذه غير سليمة، لأنها ليست كذلك. ولا

أود، بعملية جراحية أن أفصل بين القضايا الأخلاقية والعلاجية للتخلف التنموي. فلدينا الشيء الكثير الذي يمكن أن نتعلّمه حول كيفية التفكير في الجوانب الأخلاقية للتخلف التنموي وحول التعامل معها، مع وجود الفساد بمثل ما هو مع وجود الحرمان. وهذه القضايا بعينها هي التي سأوجه لها اهتماماتي وخدماتي البحثيّة التالية.

ولكني أصر على أن ردود الأفعال هذه قد أدّت الى تشويه الدراسات عن الدول النامية والى فجوات في هذه الدراسات. إذ يجري تجنّب أصعب الأسئلة والقضايا خوفاً من «محتواها الأخلاقي». وإذا ما جرت معالجة هذه القضايا بأية حال من الأحوال فإنها تعالج على المستوى العام، دون الالتفات الى الكيفية التي يمكن لرجال السياسات عن طريقها أن يقوموا بعملهم بصورة أفضل. ومع ذلك، وكما آمل أن يوحي هذا الكتاب فإننا نستطيع تعميق الفهم بل وحتى نستطيع تحقيق بعض النتائج العملية الإيجابية، وذلك عن طريق تجنّب الحكم الأخلاقي، جزئياً، المتعلق بالتخلف التنموي والتركيز بصورة أشد على ما يمكننا عمله من الناحية العملية.

وتجنّب الحكم الأخلاقي جزئياً لا يعني أن نترك مشاعرنا تجاه الفساد: الشعور بالإشمئزاز الذي جرى التعبير عنه في اجتماع مدينة بناما في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٤، ورفع يافطات في الاجتماع تقول «يسقط الموظفون الفاسدون» و «اطردوا الفساد»؛ أو الشعور بالغربة الذي عبّر عنه كاتب العبارات التالية وهو أحد مساعدي الأبحاث الذين عملوا معي بعد زيارة قام بها لوطنه لدراسة الفساد:

> *«أدت أشكال الفساد التي تغطي كل المجالات الى خلق خدمات «قائمة على المحاباة». والوظائف الحكومية التي تهيؤ فرصاً مباشرة للحسومات والرشاوى هي أكثر الوظائف المفضلة لدى المعينين حديثاً في الخدمة العامة. وقد قام أحد معارفي بتوزيع دعوات عشاء مطبوعة للاحتفال بنجاحه في امتحان الخدمة المدنية. وبعد انتهاء العشاء الفخم قال متباهياً بنجاحه: «سألحق بأخي في جماعة الجمارك». وقد فهم الحضور تماماً لماذا يريد القيام بذلك. فأخوه الذي لا يزيد راتبه الشهري عن (١٢٥) دولاراً كان قادراً على الانفاق على سيارتين ومنزل كبير وكل ما يستتبع ذلك من أبهة.*

وقد نجم عن الفساد واسع الانتشار مضاعفات اجتماعية ذات ظاهرة اقتصادية. فقد أصبح الفساد «قبولاً في المجتمع. ولم يعد يرتبط به أية وصمة عار. ومن المؤكد أن الكلام كثير في اطراء فضائل المجتمع الذي يخلو من كل الرذائل، ولكن أثر ذلك الإطراء لا يدوم أكثر من صوت الكلمات التي تقال فيه.

ولقد أدّى قبول الفساد الى خلق موقف مثير. فكل إنسان يجد نفسه غارقاً في دائرة مفرغة من الفساد. وكلمة السر هي «النقود». ومن الممكن الحصول على كل أو أي شيء تريد. وكل ما يتطلبه ذلك أن تكون لديك نقوداً كافية كي تدفع ثمن ذلك. وهكذا فكل إنسان يبحث عن النوع الآخر من النقود (أي غير تلك التي يمكن الحصول عليها بالعمل الشريف). والمهم في نظر المجتمع هو نوع العمل الذي يمكنك من خلاله الحصول على النقود. فقد تقوم بقضاء حاجيات خاصة (وغالباً ما تكون غير مشروعة) لرئيسك في العمل أو لزوجته؛ وتتملق أقاربك المتنفذين؛ وتتحمل سماع الكثير من الكلام الفارغ من أصدقائك المرموقين؛ وكل ذلك على أمل أن يأتي اليوم الذي تحلّ فيه محلّهم».

لا بد أن هناك **خطأ ما** في المجتمعات التي يسيطر عليها الفساد. وبالمثل تماماً، لا بد أن هناك خطأ ما عندما تتعايش الثروة الكبيرة مع القذارة والفساد السياسي؛ عندما تسحق حقوق الإنسان؛ وعندما تنكر التفرقة العنصرية آدميتنا. ولا ينبغي لنا أن نفقد الإحساس بهذا الانتهاك الخلقي. ولكن وفي الوقت الذي نتأمل فيه في أسباب ذلك ينبغي أن نبذل قصارى جهدنا في معرفة كيف تم ذلك. ولا ينبغي أن نستسلم لإغراءات الهروب من المشاكل التي تكون غاية في الصعوبة أو التي تكون أخلاقية بأكبر ما يكون بحجة أن «ليس في الامكان أبدع مما كان» أو أننا لا نستطيع عمل شيء ازاء ذلك. أقول ذلك لأنني أرى أن صانعي السياسات والمواطنين، كما يظهر هذا الكتاب، ليسوا عاجزين عن العمل. فهناك أشياء يمكننا عملها حتى بالنسبة لأصعب هذه المشاكل. وفي الأقل فإن هذا الافتراض العملي والمتعارف عليه ينبغي له أن يدفع المزيد من عملنا تجاه المشاكل التي تعاني منها الدول الأكثر فقراً.

1. Zaire "imported" many Belgian advisers in the late 1970s, including the equivalent of a finance minister, not only for their competence but for their alleged incorruptibility. Alas, that effort seems to have been insufficient to stem widespread abuses. (David J. Gould, *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire* [New York: Pergamon Press, 1980].)

2. *1980 Annual Report of the Commissioner of the Independent Commission Against Corruption*, 34, 39.

3. *1981 Annual Report of the Commissioner of the Independent Commission Against Corruption*, 36.

4. See, for example, Robert E. Klitgaard, "Identifying Exceptional Performers," *Policy Analysis* 4 (Fall 1978): 529–47; Robert E. Klitgaard and George R. Hall, "A Statistical Search for Unusually Effective Schools," in *Statistics and Public Policy*, ed. William Fairley and Frederick Mosteller (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1977), 51–86; Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, Jr., *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies* (New York: Harper & Row, 1982); and Samuel Paul, *Managing Development Programs: The Lessons of Success* (Boulder, Colo.: Westview, 1982).

5. Robert Wade, "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in India," *Journal of Development Studies* 18 (April 1982): 287–327.

6. *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), vi.

7. See, for example, Terrence E. Deal and Allan A. Kennedy, *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1982); Gerald Mars, *Cheats at Work: An Anthropology of Workplace Crime* (London: George Allen & Unwin, 1982); and Stanley M. Davis, *Managing Corporate Culture* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1984).

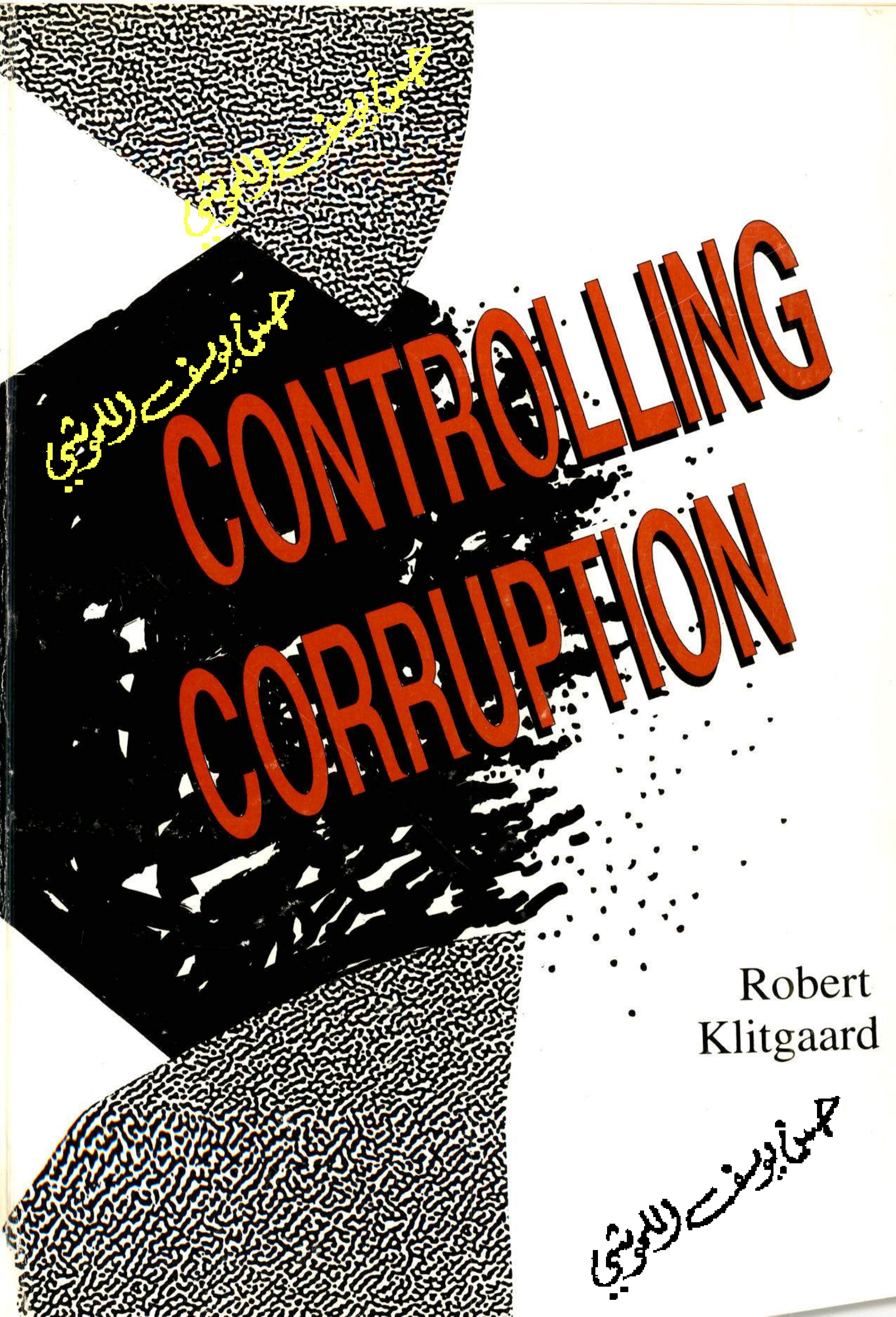
8. See, for example, *Education and Training for Public Sector Management in Developing Countries*, Laurence D. Stifel, Joseph E. Black, and James S. Coleman, eds. (New York: The Rockefeller Foundation, 1977); John D. Montgomery, "The Populist Front in Rural Development: Shall We Eliminate the Bureaucrats and Get On with the Job?" *Public Administration Review* 39 (Jan.–Feb. 1979); and the sources cited in Robert E. Klitgaard, "On the Emergence of Public Policy Studies and Implications for Comparative Work," KSG Discussion Paper No. 114D, Kennedy School of Government, Harvard University, May 1982.

9. Exceptions include Vernon W. Ruttan, "Integrated Rural Development Programs: A Skeptical Perspective," *International Development Review* 17 (1975); Bruce F. Johnston and William C. Clark, *Redesigning Rural Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982).

10. Robert Klitgaard, *Elitism and Meritocracy in Developing Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).

11. George A. Akerlof, "The Market for 'Lemons' . . . ," *Quarterly Journal of Economics* 84 (August 1970): 488–500.

12. Interestingly, those who stress human rights often underemphasize the distribution of wealth and power and vice versa.


CONTROLLING
CORRUPTION
Robert
Klitgaard